
Департамент государственного и муниципального
управления НИУ ВШЭ

ЭКОНОМИКА
И ЭФФЕКТИВНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Серия
«Совершенствование публичного управления в России»

Выпуск 8

УДК 351(082)
ББК 65.050.2я43
ТЗЗ

Экономика и эффективность государственного управления. Выпуск 8 (Сб. статей) / Под ред. А.Г. Барабашева. – Москва: Новый Хронограф, 2015. – 256 с. (Серия «Совершенствование публичного управления в России»). – ISBN 978–5–94881–288–5.

Барабашев, А.Г., ред..

В сборнике представлены результаты работы научно-исследовательского семинара (НИС) для магистров первого года обучения программ «Государственное и муниципальное управление» и «Экономика и управление здравоохранением» за 2013–2014 учебный год. В отличие от предшествующих сборников данной серии, в настоящем сборнике реализованы единые требования к качеству формулировки исследовательских гипотез (формулировка гипотезы привязана к методу ее обоснования) и к описанию использованных научных источников (технология картирования идей).

Основные направления исследований НИС в 2013–2014 учебном году были сосредоточены на проблемах экономики управления, эффективности кадров управления, внедрения структурных инноваций в управлении, а также эффективности управления здравоохранением. Подготовленные статьи, как правило, написаны коллективами магистров, а не отдельными студентами магистратуры. Это позволило объединить тематически близкие курсовые работы в блоки (статьи), научить магистров проводить исследования совместно, стремиться осознать наличие исследовательских проблем «на стыке» отдельных курсовых тем.

Подготовленные статьи апробированы в научных докладах и в работе НИС для магистров Департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Сборник предназначен для исследователей, практиков, студентов в области государственного и муниципального управления.

© Департамент государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, 2015

© Издательство «Новый Хронограф», 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие ответственного редактора	5
---	---

НЕКОТОРЫЕ МЕТОДИКИ

<i>Барабашев А.Г.</i> Работа с источниками при написании научной статьи: технология картирования гипотез и методов их обоснования. Технология пролиферации гипотез	7
--	---

Глава первая

ЭКОНОМИКА УПРАВЛЕНИЯ

<i>Комарницкая А.Н., Прохорова А.А.</i> Об устойчивости международных механизмов регулирования экономической конкуренции	25
<i>Алцыбеев В.И., Тимершина А.Р., Якупова Л.Ф.</i> О вопросах децентрализации финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений	36
<i>Байрашев В.Р., Малинин Д.В., Мендус Н.В., Пашовкина Ю.Ю., Писарева Ю.Д.</i> Общественный контроль государственных закупок после принятия нового законодательства: усложнение отчетности или увеличение прозрачности?	52
<i>Бойко А.В., Саприн А.Н.</i> Локальный рынок труда в малых городах и качество жизни	65

Глава вторая

НОВЫЕ КАДРЫ УПРАВЛЕНИЯ

<i>Ларионова Е.С., Симонян В.Р.</i> О расширении горизонта потребных знаний в государственных организациях в условиях кризиса	79
<i>Бельфер Е.М.</i> Требования к компетенциям менеджеров организации в зависимости от ее профиля	90
<i>Баталов Р.М., Мосин Д.И., Юдина Ю.С.</i> О демотивирующем характере существующих государственных социальных гарантий государственным гражданским служащим	99
<i>Габрелян А.А., Туртыгина Н.В.</i> Является ли этический кодекс государственных служащих универсальным инструментом противодействия коррупции? Канадский опыт	110
<i>Бирбаев Б.О., Шагойко Е.Ю.</i> Реформирование государственной службы России и Казахстана: кто впереди?	121

Глава третья

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ, ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ, ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ

<i>Волохов П.А., Митрошина Е.Н., Турукин Е.Н.</i> Факторы инвестиционной привлекательности на региональном уровне: роль региональных элит	137
<i>Зворыгина И.И., Киндрась А.А., Плесенников Д.А.</i> О корреляции значений индексов инвестиционной привлекательности и инновационного развития регионов	152
<i>Кондеев А.В.</i> О сравнительной эффективности видов ресурсной поддержки малых инновационных предприятий	164
<i>Плюснин Н.С.</i> Структура общественного запроса информационной открытости сайтов государственных органов в молодежной среде	174

Глава четвертая

УПРАВЛЕНИЕ ЗДРАВООХРАНИЕНИЕМ

<i>Гирина С.С., Владыкин М.С., Агасиев Ш.Ш.</i> Управление государственными (муниципальными) медицинскими организациями: перспективы автономных учреждений	185
<i>Бутхашвили В.З., Попадчук И.М.</i> Телемедицина: текущее состояние, проблемы и перспективы	195
<i>Вершинина К.В., Танделова К.Т.</i> Улучшение качества и доступности медицинской помощи: возможности телемедицины в России	207
<i>Павлов Н.А.</i> Как врачи оценивают платные медицинские услуги в государственных медицинских учреждениях?	217
<i>Безлепкин А.С., Будик А.М., Чашкин А.А.</i> Экономическая целесообразность централизации учреждений здравоохранения на примере реализации реформы дермато-венерологической службы Москвы	225
<i>Смирнов А.В., Второва Н.В.</i> Клинико-экономическая эффективность робот-ассистированных хирургических операций	236
<i>Гуц Н.А., Утемова А.С.</i> Оценка эффективности реформы здравоохранения: опыт Сингапура	248

Предисловие ответственного редактора

Настоящий сборник статей продолжает сложившуюся на факультете государственного и муниципального управления (ныне – департаменте государственного и муниципального управления, входящем в состав факультета социальных наук НИУ ВШЭ) традицию публикации исследовательских работ магистров первого года обучения программ «Государственное и муниципальное управление» и «Экономика здравоохранения». Эти работы были подготовлены на научном исследовательском семинаре (НИС) для магистров, который проводился с ноября 2014 года по июнь 2015 года.

На занятиях НИС ознакомление с технологиями создания исследовательского текста вплетено в подготовку исследовательских текстов авторскими группами магистров. Авторские группы формировались по принципу сходства исследовательских интересов студентов, а именно, в одну группу соединялись студенты со схожими темами курсовых работ. Сходство тем курсовых работ обсуждалось студентами, и если находились «точки соприкосновения», то возникало предметное поле, в котором далее проводилось исследование.

Отличительной особенностью всех представленных в сборнике статей является их методическая общность, а также последовательность этапов подготовки текстов. Все тексты статей написаны по одной схеме, и эту схему легко проследить, если сравнить статьи друг с другом. Соблюсти одинаковую схему было нелегко, однако именно благодаря жесткой дисциплине подготовки исследовательских текстов удалось повысить качество статей, сформировать понимание, чем исследовательская статья отличается от научного реферата, от отчета аналитического исследования по заказу организации, от публицистики. На семинаре были последовательно выработаны унифицированные требования к смыслам названий статей, к аннотациям статей, к описанию гипотез, к типам используемых методов при обосновании гипотез, к технической трансформации гипотез в зависимости от методов их обоснования, к представлению используемых источников в едином пространстве соотношения идей, к пролиферации гипотез. Можно сравнить работу магистров

в НИС с занятиями в анатомическом классе: делать самостоятельные хирургические операции следует не по наитию, а в соответствии со знанием технологий проведения операций, строения «организма» научного исследования, тех инструментов, которыми необходимо уметь пользоваться.

Не все исследовательские тексты студентов были приняты к публикации в настоящем сборнике (ныне публикуется восьмой из сборников статей, объединенных в серию с общим названием «Совершенствование публичного управления в России»), но, тем не менее, следует отметить главное: то, что с трудом усваивалось предыдущими поколениями студентов, теперь воспринимается как естественное требование к написанию научных текстов. Культура научных исследований магистров ГиМУ постепенно повышается, и можно надеяться, что выпускники нашей магистратуры не только поймут, как писать научные статьи, но и почувствуют уважение к тому колоссальному труду, который стоит за этой работой. А некоторые из магистров, может быть, обретут «вкус» к открытию новых теоретических гипотез и их обоснованию, укрепят уверенность в своих исследовательских возможностях, станут авторами известных научных исследований.

*Ответственный редактор сборника
А.Г. Барабашев*

НЕКОТОРЫЕ МЕТОДИКИ

Барабашев А.Г., профессор Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ

Работа с источниками при написании научной статьи: технология картирования гипотез и методов их обоснования. Технология пролиферации гипотез

Аннотация: в статье предлагаются оригинальные методики работы с научными источниками в области публичного управления, в том числе технология визуального сравнения (картирования) исследовательских гипотез; технология сравнения методов обоснования гипотез; технология пролиферации гипотез.

Указанные методики сравниваются с имеющимися наукометрическими методиками работы с научными источниками, показывается, что различие между наукометрическими и предлагаемыми новыми методиками заключается в том, что в последних идеи рассматриваются «по существу», в их отношении к авторской идее и методу ее обоснования, а не «по форме» (где опубликовано, как часто цитируется и т. п.).

Ключевые слова: публичное управление, картирование гипотез, методы обоснования гипотез, пролиферация гипотез

Введение

Подготовка научной статьи – искусство, требующее особых исследовательских и аналитических умений [17]. Эти умения в курсах образовательных программ магистратуры, а тем более бакалавриата, не вырабатываются и не закрепляются [2].

К числу таких умений относится умение работать с научными источниками, являющееся одним из этапов написания статьи. При работе с источниками следует придерживаться нескольких важных

правил. Во-первых, используемые источники должны быть качественными. Во-вторых, идеи (гипотезы) и методы обоснования идей, присутствующие в источниках, должны быть описаны адекватно. От выполнения этих требований зависит, будут ли правильно поняты читателем выдвигаемые в научной статье гипотезы, насколько убедительными будут выглядеть авторские рассуждения.

Требования к качеству используемых научных источников, как правило, сводятся к тому, чтобы эти источники были релевантными тематике статьи. Чаще всего (в настоящее время) релевантность понимают «наукометрически», на основании трех формальных критериев:

- предпочтение должно даваться тем источникам, которые размещены в научных изданиях соответствующего уровня (обладающих рейтингом, высоким импакт-фактором по той или иной классификации и т. п.), вплоть до отказа учитывать публикации, попавшие в «черные списки» «неблагонадежных» научных журналов, например, [8];

- желательно, чтобы источники не располагались на периферии внимания научного сообщества (т. е. обладали ненулевыми индексами цитирования). Так, Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) анонсирует, что РИНЦ «является также мощным аналитическим инструментом, позволяющим осуществлять оценку результативности и эффективности деятельности научно-исследовательских организаций, ученых, уровень научных журналов и т. д.» [7];

- важно, чтобы используемые источники были достаточно «свежими». Последнее отражается в индексах цитирования журналов по ГиМУ. Например, сравнение двух годовых графиков цитирования двух ведущих международных журналов ГиМУ показывает, что для старых выпусков цитируемость невысокая, ближе к последним трем-четырем годам она резко возрастает, а в текущем году снова ниже (поскольку статьи еще не успели войти в научный оборот) [18].

Однако эти формальные критерии не затрагивают непосредственно качество самих идей.

Высокий рейтинг или импакт-фактор издания не гарантирует качество отдельной статьи, не исключает полностью ее реферативный или плагиатный характер.

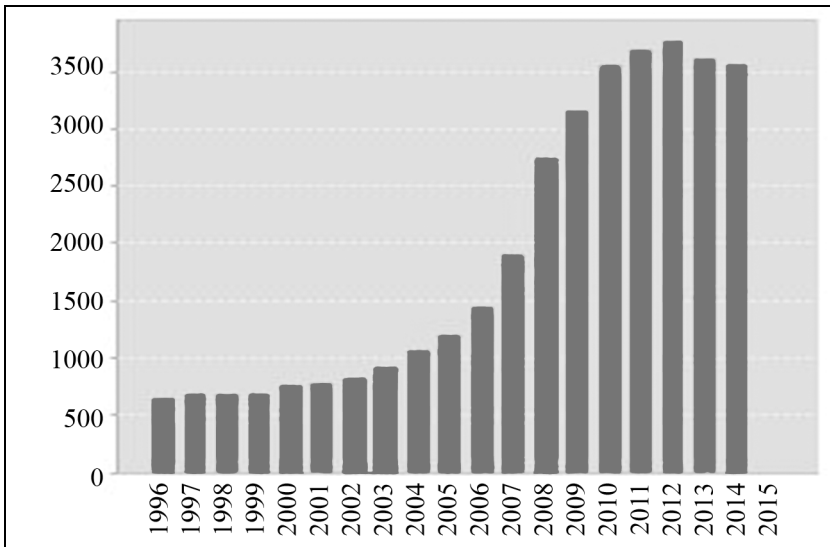


Table 1: Citations in Each Year – JPAMM

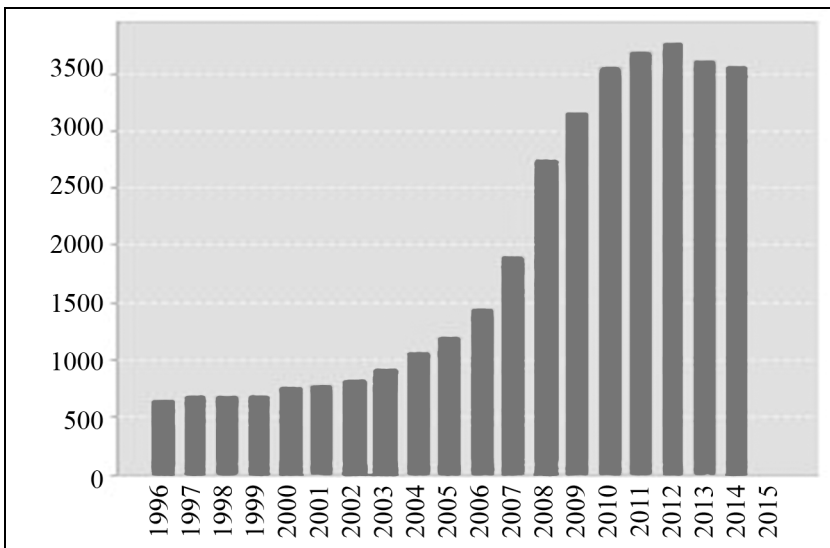


Table 2: Citations in Each Year – PAR

Кроме того, зачастую цитирование источников связано с их использованием в качестве обзорных отсылок, а не в связи с обоснованием и сравнением выдвигаемых идей (по существу). Так, цитирование источников по общей теме исследования безотносительно связи выдвигаемой авторской гипотезы и идей источника занимает до 50% общего цитирования в статьях ведущих международных и зарубежных журналов по ГиМУ, не говоря о других научных журналах в данной области. Эти отсылки концентрируются чаще всего в первой (постановочной) части статей. Например, в российском журнале «Вопросы государственного и муниципального управления» общее цитирование (отсылки к теме без описания соотношения идей), включая отсылки к нормативным актам, занимает около 47%¹.

Наконец, не всегда более современный источник по качеству идей лучше того источника, относящегося к той же теме, со сходным набором идей, который был издан раньше (это выражается в известном принципе: *Read the Masters*).

Аналогична ситуация с требованиями к методам, применяемым в используемых научных источниках. В настоящее время издатели (например, редколлегии международных журналов в области государственного и муниципального управления), как правило, предпочитают такие рукописи, в которых проводится работа с данными, включая их сбор и статистическую обработку (особенно это свойственно журналу *Journal of Policy Analysis and Management*). Поэтому, если в научных источниках применены методы обоснования идей, отличающиеся от методов сбора данных и их количественного анализа, то считается, что доверие к идеям таких источников должно быть меньшим. Тем не менее не всегда количественные методы обоснования идей уместны. Так называемые «содержательные соображения» во многих случаях точнее описывают суть идей, делают их признание неизбежным. Кроме того, приемы обработки данных, как правило, некритично усваиваются исследователями – потребителями математических методов, обработка данных зачастую далека от стандартов, предлагаемых математической теорией эксперимента. Как указывал известный специалист по теории вероятностей и математической статистике В.Н. Тугубалин, «во многих случаях стати-

¹ Мною посчитаны данные по компендиуму исследовательских статей, опубликованных в 2012 году в журнале «Вопросы государственного и муниципального управления».

стическая обработка может быть полезной, но, пожалуй, еще в большем количестве случаев она бесполезна и даже иногда вредна, потому что толкает на ложные выводы» [9]. При работе с источниками надо учитывать, что линейка применяемых в источниках методов обоснования идей намного шире, нежели верификационные методы, что не обязательно использовать только источники, опирающиеся на верификационные методы обоснования идей.

Постановка вопроса, а также краткое описание сущности технологии картирования идей и методов их обоснования, выявленных в научных источниках

Как лучше, адекватнее, выявить и оценить идеи источников, сравнить их с гипотезами, выдвигаемыми в авторской статье? Как точнее соотнести методы обоснования идей в используемых источниках и методы обоснования идей авторской статьи? Возможно ли выйти за пределы наукометрических и верификационистских требований к используемым источникам? Можно ли научиться отбирать те источники, которые по сути своих идей и методов их обоснования релевантны гипотезам и методам их обоснования, используемым в авторской статье?

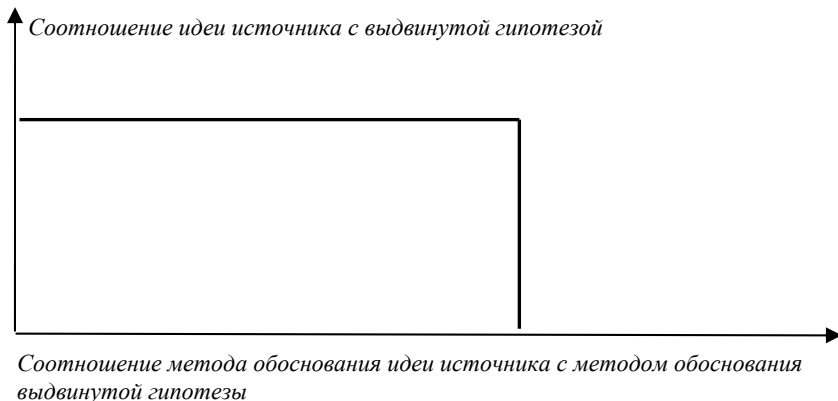
Чтобы оценить по существу идеи и методы в научных источниках, далее будет предложено использовать приемы визуализации (графического представления) идей и методов. Такие приемы позволяют понять степень отличия идей и методов обоснования идей в источниках от выдвигаемых в авторской статье гипотез и методов их обоснования, а также определить кластеры идей и методов обоснования.

Кластеризация идей (их распределение на группы однотипных идей) позволит лучше понять соотношение данных кластеров (а не отдельных идей) с выдвигаемыми гипотезами. То же самое и для методов обоснования идей: возможно распределить методы обоснования на группы и тем самым лучше понять, насколько имеющиеся в источниках методы обоснования сходны с теми методами, которые применены в авторской статье для аргументации в защиту выдвигаемой гипотезы. Кластеризация методов обоснования в сочетании

с кластеризацией идей способны выступить в качестве принципа визуальной схематизации, распределения используемых источников не по их формальным признакам (цитируемость, публикация в известных изданиях, время опубликования), а по степени их содержательной близости или отдаленности от того, что предлагается в авторской статье.

Технология картирования методов и идей источников

Предлагаемая технология картирования идей и методов научных источников такова. Построим двумерную декартову модель (первый квадрант), по одной оси которой, например, горизонтальной оси X, расположим основные кластеры возможных методов обоснования идей источников, а по другой оси, вертикальной оси Y, разместим кластеры идей источников в их соотношении с выдвигаемой исследовательской гипотезой. В результате можно получить визуально ясный массив «точек» (идея + метод ее обоснования), позволяющих оценить их близость или отдаленность от выдвигаемой гипотезы, оцениваемой по двум параметрам: суть гипотезы и метод ее обоснования.



А. Картирование методов

Опишем основные разновидности методов обоснования идей в научных работах по ГиМУ.

Первый вариант, назовем его «верификационный метод обоснования идей», заключается в том, что идея подтверждается данными. Это означает, что: (а) необходимо составить анкету или схему полевого исследования или предъявить иной способ сбора управленческих данных (с участием респондентов, иных управленческих данных); (б) собрать данные или воспользоваться ранее собранными данными, удовлетворяющими предъявленному ранее способу сбора данных; (в) объяснить, почему собранные данные репрезентативны; (г) произвести статистическую обработку данных; (д) выявить сильные корреляционные зависимости между данными; (е) построить математическую модель, подтверждающую выдвинутую идею (в общем плане такая последовательность действий описана в [1]).

Не обязательно выполнять все пункты от (а) до (е): возможно воспользоваться уже имеющимися данными или же не строить модель, ограничившись установлением сильных корреляционных зависимостей, и т. д. Таким образом, в начале оси X будет расположен кластер верификационных методов обоснования идей. В этом кластере применение статистических методов и моделей идет по нарастающей: от сбора данных к их статистической обработке и далее к математическим моделям.

Второй сегмент методов обоснования на оси X относится к тем методам, в которых идея (гипотеза) фальсифицируется. Фальсификация не требует сбора статистических данных, для опровержения достаточно одного контрпримера, описанного с значительной степенью детализации [6]. Это – метод обоснования с помощью кейса. Зачастую кейс опровергает гипотезу, противоположную выдвинутой, тем самым делая исходную гипотезу правдоподобной. Сегмент методов кейсового обоснования на оси X можно разделить на части: кейсовое опровержение идеи («сильное кейсовое обоснование»), кейсовое опровержение идеи, противоположной выдвинутой («слабое кейсовое обоснование»). Мы предлагаем разместить эти две части в визуальной последовательности слева – направо, чтобы обеспечить переход от более сильного, верификационного, кластера обоснований к более слабому, кейсовому, кластеру обоснований.

Третий сегмент методов обоснования не связан ни с данными, ни с кейсами: сюда относятся методы обоснования гипотез, использующие системно-логический анализ ранее обоснованных идей. Идея источника системно-логически обоснована, если она выведена из не подвергаемых сомнению теоретических оснований (принципов) с по-

мощью содержательного логического дискурса. Это «квазиаксиоматический» метод обоснования, для которого важным становится качество принимаемых теоретических оснований, точность используемых терминов, наличие исчерпывающих отсылок к уже полученным результатам, ясность логических переходов от утверждения к утверждению и в конечном итоге – бесспорность финальной идеи, являющейся результатом исследования, проведенного в источнике [3]. Самый «сильный» системно-логический метод обоснования заключается в том, чтобы показать, что отстаиваемая идея суть известный теоретический принцип, сформулированный в новых терминах. «Слабее» те системно-логические методы обоснования, которые используют дополнительные утверждения (помимо исходных теоретических принципов), увязывают принципы и эти утверждения с помощью логического дискурса. Можно сказать, что это некоторый аналог теорем.

Наконец, четвертый сегмент методов обоснования гибко модифицирует исходные гипотезы по мере их обоснования (изучения), ослабляя эти гипотезы с помощью негативных и позитивных эвристик и сохраняя тем не менее так называемое «ядро» гипотезы. Применение этого типа методов обоснования, называемого обоснованием «в стратегии научных исследовательских программ» (И. Лакатос), характеризуется «дрейфом гипотезы» от начального состояния к другому ее состоянию, которое может сильно отличаться от исходного. При данных методах обоснования исследование разбивается на этапы, и на каждом этапе исходная гипотеза изменяется, зачастую ослабляется (процесс ослабления исходной гипотезы посредством ее разбиения на локальные и глобальные контрпримеры и леммы лучше всего показан в [5]).

В настоящее время в научных источниках по государственному и муниципальному (в целом – публичному) управлению подавляющее большинство методов обоснования идей относятся к верификационному кластеру². Реже встречаются источники, в которых идеи обос-

² Так, в 2014 году престижная премия им. Д. Кершоу Международной ассоциации АППАМ за исследования в области публичного управления была присуждена Д. Мойнихэну (D. Moynihan) из университета штата Висконсин (США) за работы в области анализа публичных политик и программ с помощью методов статистического анализа. Эти работы в настоящее время занимают верхние позиции в индексах цитирования по ведущим международным журналам в области публичного управления (в качестве лучших образцов – см., например, его статьи [14], [15]).

новываются с помощью кейсов. Чаще всего «кейсовый» подход реализуется в компаративных исследованиях, не претендующих на выдвижение гипотез, выходящих за пределы сравнения существующих подходов (см. например: [12]). Это происходит потому, что политика издательств и научных журналов основывается на стандартах «научности», а для исследователей, воспитанных в традициях позитивизма, стандарты «научности» совпадают со стандартами сбора и математической обработки данных. Акцент на верификацию «подпитывается» требованиями государственных органов, заинтересованных в оценке качества государственных услуг, оценке программ и политик, учете мнения граждан (теории NPM и Good Governance)³.

Редкими являются источники, в которых применяются системно-логические методы обоснования: такой подход требует досконального знания предметного поля, всех опубликованных в нем исследовательских работ, ясного понимания основных теоретических принципов и исключительно тонкого владения тезаурусом предметного поля, неукоснительного следования правилам логического дискурса, отсутствия лакун в рассуждениях. Примером статьи, в которой с помощью системно-логического дискурса на основе парадигмы неинституционализма исследуются принципал-агентские отношения в бюрократической политике, является [11].

Исключительно редко встречаются источники, в которых авторы начинают с одной гипотезы, а заканчивают другой гипотезой (идеей), опосредованно, только в некоторых узнаваемых моментах сходства, напоминающей исходную гипотезу. Столь высокий профессионализм гибкости в проведении теоретического исследования свойственен незначительному количеству работ некоторых авторов, внесших фундаментальный вклад в развитие науки публичного управления, например, «классической» работе [16].

Б. Картирование идей

Расположим идеи (обоснованные гипотезы) источников в первом квадранте оси Y таким образом, чтобы эти идеи были классифици-

³ Данной теме было посвящено выступление президента APPAM А. Эванс (Angela Evans) на ежегодной конференции APPAM в 2014 году [13].

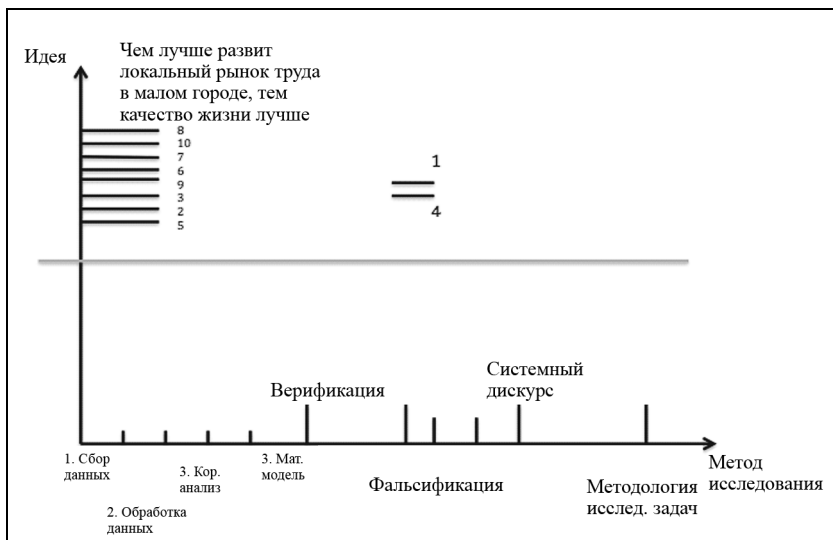
рованы относительно авторской гипотезы. Отметим, что если авторской гипотезы нет, то и картирование идей источников невозможно.

Предметом картирования могут быть только те идеи, которые по смыслу относятся к тому же самому феномену, то есть к тому, о чем говорится в авторской гипотезе. Идеи, далекие по обсуждаемому феномену от авторской гипотезы, не рассматриваются, пусть они даже и относятся к данному предметному полю, хорошо цитируются и опубликованы в изданиях с высоким импакт-фактором. Источники с несопоставимыми с авторской гипотезой идеями – это источники «о другом», их следует рассматривать только в общей обзорной части исследования.

Ключевым моментом картирования идей является их соотнесение с авторской гипотезой по принципу «далеко – близко». Если расположить все высказывания о рассматриваемом феномене от полюса «это (феномен) так» до полюса «это (феномен) наоборот, полностью не так», то авторская гипотеза займет свое место где-то на данной шкале. Остальные идеи источников будут распределены по шкале, причем некоторые идеи окажутся близкими (в пределах совпадающими) с авторской гипотезой, а некоторые идеи окажутся далекими по шкале. В принципе даже полное совпадение авторской гипотезы с ранее высказанной гипотезой в другом источнике не означает, что авторская гипотеза не оригинальна. Идея может быть одинаковой, но метод ее обоснования может отличаться. Даже в математике, в которой требования к новизне результатов самые строгие, тот же самый результат, полученный другим методом, считается отдельным достижением (новым результатом). Так, Д. Гильберт сначала получил один фундаментальный результат в теории инвариантов с помощью метода, который основывался на так называемом «экзистенциальном доказательстве» от противного, а потом, чтобы удовлетворить требованиям конструктивистов, тот же самый результат получил с помощью прямого построения [4]. Тем самым каждая авторская гипотеза может быть трансформирована в четыре «технические гипотезы», обладающие самостоятельной новизной (по используемому кластеру методов обоснования, не считая возможных модификаций методов обоснования внутри кластера).

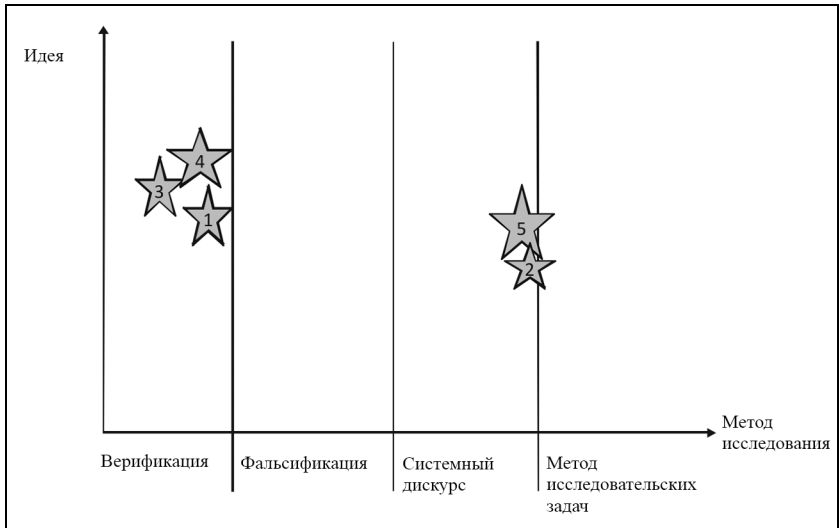
Итоги картирования идей и методов обоснования: как это выглядит?

В результате картирования появляется графическая схема (карта), позволяющая лучше осознать структуру найденных источников, их сопоставимость с авторской гипотезой и методом обоснования не по формальным признакам идей и методов, а по содержанию идей и методов обоснования. Это – карта с нанесенными координатами, причем каждая «точка» на карте обозначает идею вкупе с методом ее обоснования, а авторская гипотеза (по оси Y) является основой шкалы соотнесения идей. Приведем несколько примеров, как может выглядеть такая карта (представлены четыре карты подготовленные группами авторов, работавшими над своими статьями в НИС программы магистратуры по ГиМУ, 2013/14 учебный год⁴).



Карта 1

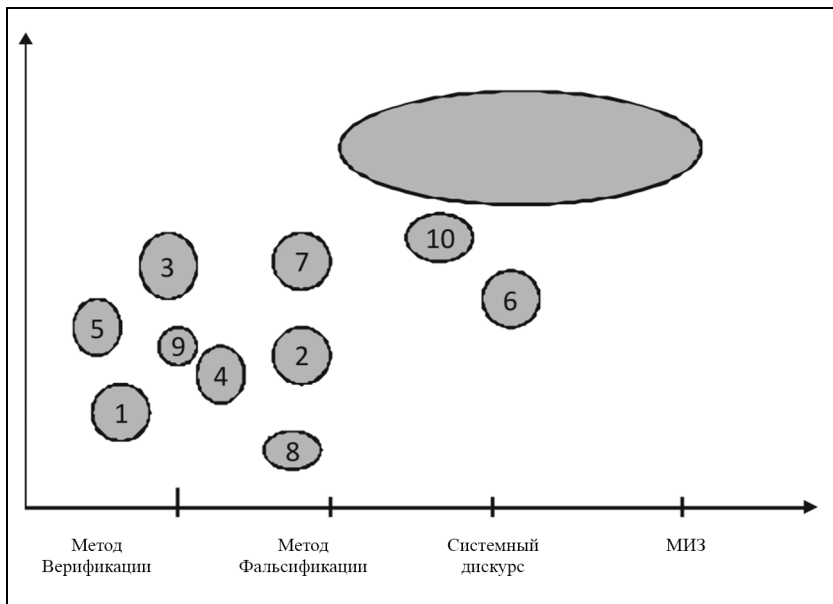
⁴ **Карта 1**, авторы: Бойко А.В., Саприн А.Н.; **Карта 2**, авторы: Вершинина К.В., Танделова К.Т.; **Карта 3**, авторы: Алцыбеев В.И., Тимершина А.Р., Якупова Л.Ф.; **Карта 4**, авторы: Ларионова Е.С., Симонян В.Р.



Карта 2



Карта 3



Карта 4

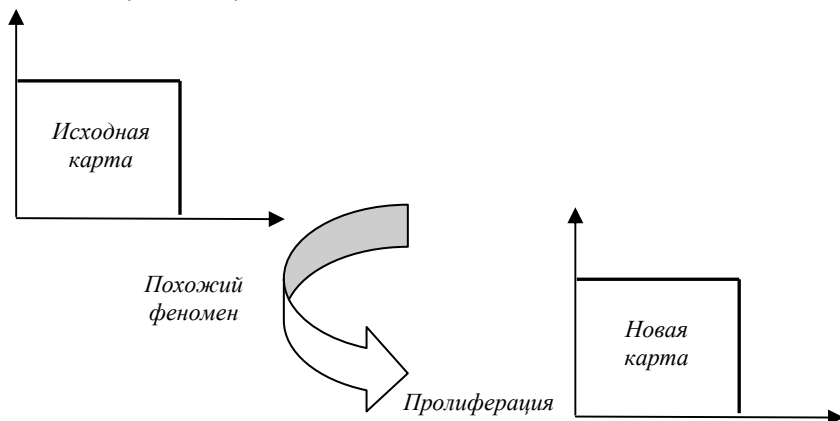
Пролиферация идей (исследовательских гипотез)

Если картирование идей и методов обоснования произведено, то возможно «оттолкнуться» от полученной карты и построить новую карту, связанную с исходной (в том числе и противоречащую исходной, т. е. контриндуктивную карту). В новой карте будет присутствовать новая гипотеза, по смыслу связанная с исходной, но относящаяся к иному феномену и (возможно) противоречащая исходной гипотезе. Далее возможно выбрать соответствующий новой гипотезе метод обоснования. То есть, если исходная идея получена и исходная карта построена, то умножение идей, их пролиферация (термин, принадлежащий П. Фейерабенду [10]) на основе контриндукции становятся технологически доступны.

Кратко технология пролиферации исследовательских гипотез (идей) выглядит так. Ищется новый феномен в некотором предметном поле ГиМУ, который «похож» на исходный феномен, относительно которого была сформулирована исследовательская авторская гипотеза. Исходная гипотеза для нового феномена повторяет или же полностью отрицает исследовательскую гипотезу для исходного феномена. Так, если было показано, что некоторые механизмы государственного регулирования в кризисных условиях имеют неустойчивый характер, то возможно предположить, что нечто по смыслу связанное (то же самое или противоположное) будет для механизмов контроля государственных закупок, для оценок эффективности государственных органов, для механизмов нематериальной мотивации государственных служащих, для механизмов инвестиционной привлекательности регионов, для механизмов децентрализации финансового обеспечения государственных учреждений и т. д.

Можно пролиферировать и избираемый метод обоснования выдвигаемой новой гипотезы (т. е. взять исходный метод или обратный к нему) с естественным ограничением на наличие достаточного объема данных (или возможностей их получения), на существование хороших кейсов, на уровень теоретического осмысления нового феномена (насколько хорошо разработана теория, выделены ли ее принципы и значителен ли объем исследований для проведения теоретического дискурса).

Графически можно представить переход от исходной идеи к новой идее (гипотезе) так:



Литература

1. Адлер Ю.П. Наука и искусство анализа данных // Предисловие к русскому изданию книги: Мостеллер Ф., Тьюки Дж. Анализ данных и регрессия. – М.: Финансы и статистика, 1982.
2. Барабашев А.Г. Технологии развития исследовательских компетенций: предметные поля и методы исследования // Совершенствование публичного управления. Выпуск 7. Инновации в публичном управлении. Под ред. А.Г. Барабашева. – М.: Новый Хронограф, 2013. С. 5–28.
3. Бурбаки Н. Архитектура математики // в книге: Бурбаки Н. Очерки по истории математики. – М.: Издательство иностранной литературы, 1963. С. 245–259.
4. Вейль Г. Давид Гильберт и его математические труды // в книге: Рид К. Гильберт. – М.: Наука, 1977. С. 316–317.
5. Лакатос И. Доказательства и опровержения. – М.: Наука, 1967.
6. Поппер К. Логика научного исследования / Фальсифицируемость // в книге: Поппер К. Логика и рост научного знания. – М.: Прогресс. С. 105–123.
7. РИНЦ http://elibrary.ru/project_gisc.asp (дата обращения 10.12.2014 г.).
8. Список журналов, публикации в которых не учитываются при расчете академических надбавок НИУ ВШЭ: http://www.hse.ru/science/scifund/bonus-blacklist?_r=31351821.932049267431 доступ по паролю (дата обращения 19.12.2014 г.).
9. Тутубалин В.Н. Границы применимости (вероятностно-статистические методы и их возможности). – М.: Знание, 1997. С. 6.
10. Фейерабенд П. Пролиферация идей и теорий // в книге: Фейерабенд П. Избранные труды по методологии науки. – М.: Прогресс, 1988. С. 166–178.
11. Carpenter D., Crause G. Transactional Authority and Bureaucratic Politics // Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 25, June 2014. P. 5–25.
12. Kuhlmann S., Wollmann H. Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe. Edward Elgar Publ., 2014.
13. Evans A. Presidential Address: Reflections of an Accidental Analyst. 36th Annual Fall Research APPAM Conference, Albuquerque, USA, 2014, the Journal of Policy Analysis and Management (in print).
14. Moynihan D., Lavertu S. Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRM and PART // Public Administration Review, Vol. 72, Issue 4, 2012. P. 592–602.
15. Moynihan D., Wright B. Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence // Public Administration Review, Vol. 72, Issue 2, 2011. P. 206–215.
16. Ostrom V. Epistemic Choice and Public Choice // Public Choice, Vol. 77, Issue 1, 1993. P. 163–176.
17. Pirog M. Introduction to the Research Articles // Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 33, Number 3, 2014. P. 561–565.
18. Web of Science Citation Reports http://proxylibrary.hse.ru:2097/CitationReport.do?product=UA&search_mode=CitationReport&SID=R299aiBwM5NRORWnUyA&page=1&cr_pqid=9&viewType=summary доступ по паролю (дата обращения 21.12.2014 г.).

Глава первая

ЭКОНОМИКА
УПРАВЛЕНИЯ

*Комарницкая А.Н., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Прохорова А.А., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

Об устойчивости международных механизмов регулирования экономической конкуренции

Аннотация: проблема выбора мер государственной конкурентной политики в международной торговле в современной экономике и смежных областях науки рассматривается в двух крайних позициях: либо проведение жесткой протекционистской политики, либо поддержание максимально возможного режима свободной торговли. Данная работа пополняет список немногочисленных исследований, в которых приводится аргументация как в пользу, так и против обеих точек зрения. В статье демонстрируется влияние темпов экономического развития, степени экономической интеграции страны в международные торговые отношения на использование мер протекционистской политики и инструментов свободной торговли. Показывается возможность использования оригинальной методологии для выявления связи между темпом экономического роста страны и уровнем конкурентной политики.

Ключевые слова: механизмы регулирования, экономическая конкуренция, протекционизм, либерализация торговли

В современной мировой экономической системе происходит постепенный переход национальных торговых режимов от жесткого протекционизма к использованию механизмов свободной торговли и снижению торговых барьеров, что оказывает влияние на все большую открытость экономической системы.

В связи с этим возникает проблема: возможен ли и целесообразен ли полный отказ от протекционизма либо такой отказ приведет к ослаблению национальных экономик? В основном исследователи полагают, что наиболее положительными последствиями для национальной экономики обладают обширные зоны свободной торговли, меньшее количество торговых барьеров. Их аргументация сводится к тезисам:

– в случае торговли между странами с сопоставимым типом экономического развития им следует придерживаться принципов свободной торговли, поскольку это ведет к наибольшему экономическому выигрышу для участвующих сторон [9];

– в условиях нестабильности мирового экономического развития, в том числе с учетом последствий рецессии 2008–2009 гг., снижение протекционистских мер в международной торговле стимулирует восстановление экономики стран – торговых партнеров [3].

В то же время некоторые исследователи предполагают, что протекционизм полезен и способствует развитию экономики. Их аргументы имеют противоположный характер, а именно:

– торговля между странами с разным уровнем экономического развития ставит развивающиеся страны в зависимость от развитой (развитых), что вызывает затормаживание процесса индустриализации в первых и ведет к снижению их темпов экономического роста [7];

– политика поддержания торговых барьеров за счет менее активной антимонопольной политики более эффективна: участники картелей не склонны к слишком высокому завышению цен относительно конкурентного уровня и предоставляют большую отчетность и информацию о своей деятельности [1];

– протекционистская политика в совокупности со слабым регулированием концентрации на национальных рынках приводит к более быстрому и менее затруднительному внедрению инноваций и новых технологий посредством сотрудничества доминирующих фирм в сфере исследований [12].

Мы полагаем, что и те, и другие группы исследователей правы частично. В определенных условиях и до определенных пределов протекционизм полезен, в других – он вреден. По нашему мнению, в условиях высокой степени экономической интеграции государств, а также при относительно стабильном развитии экономики интегрируемых стран они склонны придерживаться ограничения уровня концентрации на своих национальных рынках, то есть стремятся обеспечить устранение экономических барьеров. Обратная ситуация наблюдается в случаях низкой экономической интеграции государств или экономической нестабильности, хотя бы в одном из интегрируемых государств.

Для того чтобы обосновать наше утверждение, в статье будут рассмотрены:

А) показатель базы данных ОЭСР (open market index) для малой выборки (19 стран – членов G-20), основанной на сопоставимом уровне экономического развития и вовлеченности в международные торговые отношения стран;

Б) характер зависимости между индикаторами, описывающими степень открытости национальных экономик в рамках международной торговли, и темпами роста ВВП.

Основные подходы к протекционизму национальных экономик

Наблюдаемые в мировой экономике тенденции либерализации обмена товарами и постепенного, но уверенного открытия национальных рынков и продвижения к свободной торговле во многом поддерживаются не столько частным выбором отдельных стран, сколько осознанным согласованным на многостороннем уровне решением участников международных торговых отношений [4]. Такие решения участников принимаются в разных обстоятельствах. Например, в ситуации азиатского кризиса страны – «азиатские тигры» – были вынуждены обратиться за финансовой помощью к МВФ, поскольку не могли вывести национальные экономики из рецессии собственными силами. Одним из условий предоставления траншей от МВФ было требование либерализации торговых отношений с другими странами. В результате страны Азиатского региона снизили меры протекционистской политики, реформировали финансовые системы и в большей степени интегрировали национальные экономики в международную торговлю [16]. В частности, для получения транша от МВФ в 1997–1998 гг. индонезийское правительство выполнило следующие условия международного игрока:

1) либерализовало банковскую систему страны: количество отечественных банков должно было сократиться до 15 ед., в стране разрешалось открывать представительства иностранных банков;

2) провело ряд мер по смягчению протекционистской политики: сняты ограничения на импорт судов в Индонезию, в стране разрешалось открывать предприятия с иностранным капиталом, а процесс привлечения иностранных инвестиций значительно упростили, в до-

полнение были сняты существовавшие налоговые и таможенные льготы отечественным производителям в ряде отраслей промышленности [8].

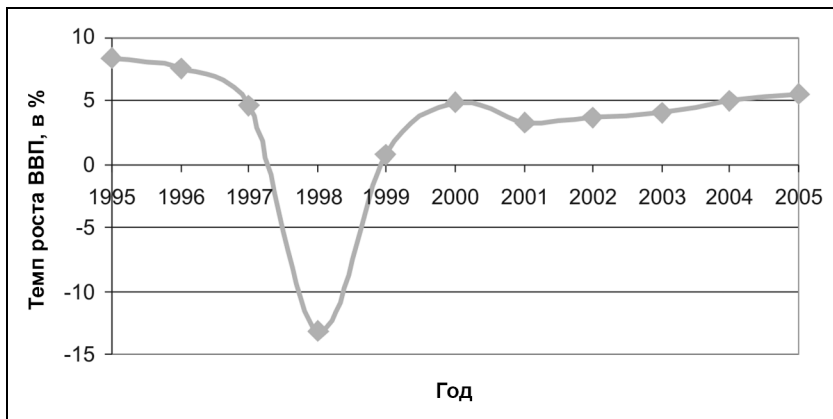


Рис. 1. Темп роста ВВП Индонезии 1995–2005 гг.

Источник: база данных Всемирного банка

По представленным на рис. 1 данным о динамике темпов роста ВВП Индонезии можно сделать вывод, что в период азиатского кризиса наблюдалось значительное снижение объемов произведенного ВВП, однако с 1998 г. началось восстановление национальной экономики. В качестве одной из причин роста экономики называют, в том числе, и меры по либерализации торговой политики страны. Соответственно вследствие снижения тарифных ограничений и ослабления протекционистской политики Индонезия смогла добиться более быстрого выхода из фазы рецессии.

В указанном выше случае действия правительства явились решающими для определения темпов экономического роста, спровоцировав восстановление экономики в краткосрочной перспективе. Обратная ситуация наблюдалась в России во время мирового экономического кризиса. Правительством России в качестве метода поддержки экономики было выбрано проведение активной антимонопольной политики, включающей снижение и устранение административных барьеров, отмену тарифных и нетарифных ограничений, распростра-

нявшихся ранее на импорт, а также максимальное снижение существующих барьеров входа на новые рынки, усиление регулирования и ограничение тарифов естественных монополий [20]. В результате получилась следующая картина динамики темпов роста ВВП:

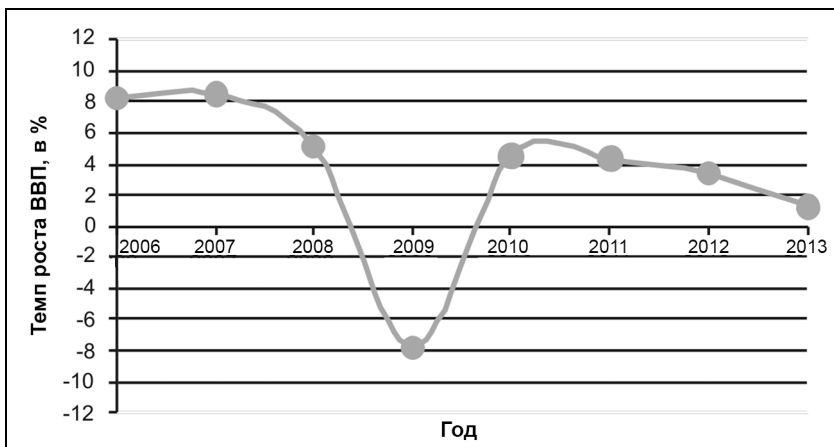


Рис. 2. Темп роста ВВП России 2005–2013 гг.

Источник: база данных Всемирного банка

Согласно представленной на рис. 2 динамике в период реализации указанных мер антимонопольной политики темп роста ВВП существенно снизился в 2009 г. и принял отрицательное значение, однако затем наблюдался подъем. Важно отметить, что часть принятых мер имела краткосрочные последствия, возможно, негативно повлияв на темпы экономического роста, тогда как ряд других был нацелен на стимулирование развития национальной экономики в долгосрочной перспективе, что и имело свои результаты с 2010 г. в виде положительных темпов роста ВВП. Возникает идея, что в определенных случаях лучше не отказываться от протекционизма, особенно в краткосрочном периоде. В свете медленного посткризисного восстановления многих стран с развитой экономикой все большие усилия должны быть направлены на мониторинг и международное

сотрудничество для предотвращения роста торгового протекционизма.

Согласно распространенному среди экономистов мнению период восстановления экономики и дальнейшей стабильности требует от большинства государств, вовлеченных в международную торговлю, либерализовать национальную экономику и снизить существующие торговые барьеры [2]. Достигать отмеченные цели возможно, в том числе, за счет мониторинга со стороны международных организаций, давление со стороны стран – торговых партнеров, а также более интенсивного международного сотрудничества [3]. На практике наблюдается обратная ситуация: в посткризисный период (с 2010 г.) ряд стран увеличили число и масштабы мер протекционистской политики. Например, страны G-20 за 2010 и 2011 гг. приняли более 80 мер по защите национальных экономик при торговых отношениях с иностранными государствами [14]. Несмотря на подписанное Токийское соглашение о либерализации экономик, 17 стран G-20 реализовывали меры по защите своих экономик [11]. Следовательно, слабо прослеживается влияние международных соглашений на государственную политику, и каждая страна стремится применять те меры, которые наиболее выгодны для ее экономики.

В качестве другого примера укрепления протекционистских тенденций в международной торговле рассмотрим создание Таможенного союза (ТС) между Россией, Казахстаном и Беларусью в целях осуществления региональной интеграции и соответствующей модернизации национальных экономик в период экономического кризиса 2008–2009 гг. ТС между странами усилил интеграционные процессы в торговле, предоставив производителям стран-партнеров возможность осуществлять деятельность по реализации своей продукции на общем рынке без особых отягощающих ограничений, что, в свою очередь, повлияло на усиление конкуренции между предприятиями [15]. Кроме того, для потребителей стран ТС открылась возможность получать качественный товар по доступной цене. Единый рынок трех стран – безусловное преимущество для эффективных торгово-экономических отношений, поскольку снижение таможенных границ направлено на увеличение общего объема товарооборота, а отсутствие множественных таможенных постов – на снижение издержек для бизнеса.

Несмотря на сотрудничество в рамках ТС, в 2010 г. иностранными партнерами было введено 98 мер по ограничению торговли в отношении российской продукции: 40 антидемпинговых мер, 11 специальных защитных мер, 47 мер нетарифного регулирования. В числе 23 стран, введших меры дискриминационного характера, Беларусь заняла первое место, введя 23 меры, в то время как ЕС занял второе место [18]. К наиболее проблематичным рынкам для российского экспорта, в первую очередь, отнесены партнеры России по ТС (Беларусь и Казахстан), за которыми следуют США, ЕС, Украина [6].

Важно подчеркнуть, что пример с ЕврАзЭС характеризуется двойственными результатами сотрудничества. Смягчая таможенный протекционизм, страны ТС одновременно повысили роль нетарифных барьеров: ужесточение таможенных формальностей, увеличение санитарных и карантинных требований, ужесточение условий маркировки, повышение импортного налога. Согласно последним отчетам в ТС наблюдается падение объемов взаимной торговли в 2013 г. на 9,9 %, что является результатом возвращения к протекционистской политике по отношению к странам-партнерам. Наибольшее сокращение торговых операций происходит по каналу Казахстан – Россия [15]. Другой причиной стало ужесточение конкуренции, возникшее вследствие снижения цен на импортируемые товары, что нанесло удар по национальным отраслевым рынкам. Отмеченные факты свидетельствуют о постепенном возвращении к политике протекционизма и сокращению внутренней торговли в Таможенном союзе.

Регрессионная модель

Построим регрессионную модель, чтобы обосновать, когда государственная политика протекционизма ведет к экономическому росту, а в каких случаях росту способствует политика либерализации торговли.

На основе статистических данных, приведенных в специальном отчете ОЭСР по анализу степени либерализации торговой политики ряда стран (ICM Open Markets), нами построена линейная регрессия. В качестве независимой переменной мы выбрали индекс открытости рынков, а зависимой – темп роста ВВП, оба показателя взяты по состоянию на 2010 г., когда экономики многих стран еще находились в

фазе спада, а их общее экономическое состояние описывалось как нестабильное. Индекс открытости рынков строится как агрегированный показатель, состоящий из четырех компонентов: открытость стран к торговле, режим торговой политики, открытость стран к прямым иностранным инвестициям и инфраструктура, необходимая для осуществления международной торговли. Для построения модели мы используем выборку по странам – членам G-20 (кроме ЕС) [17].

Source	SS	df	MS			
Model	71.5891397	1	71.5891397	Number of obs = 19		
Residual	72.5161234	17	4.26565432	F(1, 17) = 16.78		
				Prob > F = 0.0008		
				R-squared = 0.4968		
				Adj R-squared = 0.4672		
Total	144.105263	18	8.00584795	Root MSE = 2.0653		

GDP	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
OMI	-3.529304	.861506	-4.10	0.001	-5.346922	-1.711685
_cons	16.77674	2.837468	5.91	0.000	10.7902	22.76327

Между анализируемыми переменными темпа роста ВВП и индекса открытости рынков существует корреляция при любом разумном уровне значимости, причем обнаруженная зависимость имеет отрицательный характер: при увеличении значения индекса открытости рынков на один пункт темп роста ВВП снижается на 3,5 процентных пункта (п.п). На основе полученных результатов мы заключаем, что в период нестабильного развития экономики большая либерализация торговли ведет к сокращению темпов роста ВВП страны.

Построим регрессионную модель для аналогичной выборки, но на основе показателей темпов роста ВВП и значений индекса открытости рынков за 2013 г. [16], когда экономики большинства стран – членов G-20 вышли из фазы рецессии.

Source	SS	df	MS			
Model	16.4537743	1	16.4537743	Number of obs = 19		
Residual	84.5544241	17	4.97378965	F(1, 17) = 3.31		
				Prob > F = 0.0866		
				R-squared = 0.1629		
				Adj R-squared = 0.1137		
Total	101.008198	18	5.61156658	Root MSE = 2.2302		

GDP	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
OMI	.0500859	.0275376	1.82	0.087	-.0080134	.1081853
_cons	.4918077	1.266022	0.39	0.702	-2.179265	3.162881

Проведенные расчеты указывают, что исследуемая взаимосвязь между показателями темпа роста ВВП и индексом открытости рынков существует при разумном уровне значимости. Коэффициент при регрессоре имеет положительный знак, следовательно, зависимость принимает следующий вид: при увеличении значения индекса открытости рынков на одну единицу темп роста ВВП страны возрастает на 0,05 процентных пункта. Можно заключить, что либерализация внешнеторговой политики государства имеет положительное влияние на экономический рост в случае стабильного экономического развития стран или их союзов.

Необходимо подчеркнуть, что обе построенные модели имеют ряд ограничений, которые нужно учитывать. Во-первых, каждая регрессия адекватна только для определенной фазы экономического цикла: первая – при нестабильном развитии экономики в периоды рецессий, вторая – в периоды подъема и стабильного развития экономики. Во-вторых, для регрессий была использована небольшая выборка. В-третьих, связь между исследуемыми переменными может иметь более сложный характер, и в этом случае необходимо использовать другой тип модели. В-четвертых, между переменными могут присутствовать внутренние зависимости. Учитывая перечисленные ограничения, важно понимать, что представленные модели являются отправным пунктом на пути анализа влияния торговой политики государства на темпы экономического роста, для дальнейших исследований требуется более подробное изучение рассматриваемой зависимости.

Выводы

В статье была рассмотрена проблема определения государством мер конкурентных действий при выборе между проведением жесткой протекционистской политики и поддержанием режима свободной торговли. На основе изученных кейсов и проведенного регрессионного анализа по выявлению влияния темпов экономического развития, степени экономической интеграции страны в международные торговые отношения на использование мер протекционистской политики, мы пришли к следующим выводам.

Единственно правильного выбора той или иной политики не существует – положительными последствиями для национальной экономики обладают обширные зоны свободной торговли, меньшее количество торговых барьеров, но в то же время в ряде случаев протекционизм полезен и способствует развитию национальной экономики. В условиях высокой степени экономической интеграции государств, а также при относительно стабильном развитии экономики интегрируемых государств они склонны придерживаться ограничения уровня концентрации на своих национальных рынках и проводить более активную политику либерализации торговых отношений. Обратная ситуация наблюдается в случаях низкой экономической интеграции государств или в ситуации экономической нестабильности, хотя бы в одном из интегрируемых государств – усиление протекционистской политики государства ведет к экономическому росту стран. Эти выводы позволяет сделать регрессионный анализ построенной эконометрической модели на основе показателя *open market index* и темпов роста ВВП для малой выборки.

Если делать выбор между политиками протекционизма и либерализма, наш анализ показывает, что в период стабильного экономического развития государство должно стимулировать либерализацию внешнеторговых отношений. В современных условиях постоянного развития и изменения мировой финансово-экономической системы можно предполагать, что предложенный анализ и сделанные выводы являются релевантными. Для дальнейшего исследования проблемы необходим мониторинг рассмотренных государственных практик и распространение анализа на большую выборку стран.

Литература

1. *Choi J.P., Gerlach H.* Global cartels, leniency programs and international anti-trust cooperation // *International Journal of Industrial Organization*, Volume 30, Issue 6, November, 2012. P. 528–540.
2. *Debaere P.* Monopolistic competition and trade, revisited: testing the model without testing for gravity // *Journal of International Economics*. Volume 66, Issue 1, May, 2005. P. 249–266.
3. ECB Monthly Bulletin, July, 2013.
4. *Eleanor J. Morgan.* Controlling cartels – Implications of the EU policy reforms // *European Management Journal*. Volume 27, Issue 1, February, 2009. P. 1–12.

5. *Gerasimenko D.* (2009). Russia: From Collapse to an Economic Modernization Programme (pages 51–78) in *The Unrelenting Pressure of Protectionism: The 3rd GTA Report* edited by Simon J. Evenett, Centre for Economic Policy Research (CEPR) and Global Trade Alert (GTA), December, 2009.

6. ITAR-TASS World Service News Agency. Russian exporters' losses from export restrictions exceed USD 2 bln. 1 March, 2010. URL: <http://en.itar-tass.com/economy/735464>

7. *Krugman P.* Increasing returns, monopolistic competition, and international trade // *Journal of International Economics* Vol. 9, Issue 4, November, 1979. P. 469–479.

8. *Kutan A.M., Muradoglu G., Sudjana B.G.* IMF programs, financial and real sector performance, and the Asian crisis // *Journal of Banking & Finance*, Vol. 36, Issue 1, January, 2012. P. 164–182.

9. *Maurice A.* Very significant regularities in the interferometric observations of Dayton C. Miller 1925–1926. December, 1999, Vol. 327, Issue 14. P. 1405–1410.

10. *Nelson M.R.* The G-20 and International Economic Cooperation: Background and Implications for Congress. *Journal of International Economics*. Vol. 75, November 7, 2013. P. 2–10.

11. *Newfarmer R. and E. Gamberoni.* Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends. TradeNote 37, March. Washington, DC: World Bank. 2009.

12. *Ruble R., Versaevel B.* Market shares, R&D agreements, and the EU block exemption // *International Review of Law and Economics*, Vol. 37, March 2014. P. 15–25.

13. *Sobel M., Stedman L.* The Evolution of the G-7 and Economic Policy Coordination // *Journal of Banking and Finance*, 2006. P. 2–8.

14. *Watson W., James S.* Disentangling the Channels of the 2007–2009 Recession, *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, 2012. P. 81–135.

15. Доклад Global Trade Alert (GTA), Jul. 2009.

16. *Стиглиц Д.* О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. – М.: Международные отношения, 2010.

17. Доклад ОЭСР ICC Open Market Index // OECD, 1-st edition, 2011, 2013.

18. Министерство экономического развития РФ. Справки по Республике Беларусь и Казахстану.

19. Статистическая база данных Всемирного банка.

20. *Шастико А., Авдашева С., Голованова С.* Конкурентная политика в период кризиса // *Вопросы экономики*. 2009. № 3. С. 54–69.

*Алцыбеев В.И., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Тимершина А.Р., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Якупова Л.Ф., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

О вопросах децентрализации финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений

Аннотация: согласно действующему законодательству государственные (муниципальные) учреждения могут получать средства от приносящей доход деятельности и расходовать их. Тем самым осуществляется децентрализация финансовой деятельности государственных (муниципальных) учреждений. В статье проводится анализ статистических данных о доле собственных средств в общем объеме финансирования таких учреждений. Показывается, что существующая тенденция к децентрализации не затрагивает, как минимум, один тип государственных (муниципальных) учреждений – бюджетные учреждения. Сделаны предположения о причинах этого явления и заложена основа для дальнейших исследований.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, децентрализация финансирования, финансирование субъектов экономики, государственные (муниципальные) учреждения, бюджетные учреждения

Проблемы организации бюджетной системы и финансового обеспечения субъектов экономики Российской Федерации рассматриваются в тесной взаимосвязи с принципами федерализма и федеративной формы государственного устройства, характерной для Российской Федерации. Однако принципы федерализма и федеративной формы государственного устройства являются комплексными и многоаспектными, и только некоторые из этих аспектов оказывают влияние на организацию бюджетной системы и бюджетного финансирования [4].

Под бюджетным федерализмом мы понимаем принцип организации системы бюджетных отношений, позволяющий сочетать интересы Федерации в целом с интересами ее субъектов и органов местного самоуправления при условии самостоятельности каждого бюджета [1].

Понятия централизации и децентрализации финансового обеспечения субъектов экономики в данной статье рассмотрены нами не только с точки зрения непосредственного централизованного наполнения соответствующих бюджетов субъектов, но и установления федеральным центром степени контроля над исполнением бюджетных полномочий, независимости в расходовании бюджетных средств, а также обязательности предоставления бюджетной отчетности.

Среди всех субъектов экономики, принимающих участие в бюджетном процессе, в данной статье мы уделяем внимание конкретной категории таких субъектов – государственные (муниципальные) учреждения, к которой относятся бюджетные, казенные и автономные учреждения.

Интересна позиция ряда авторов по вопросу финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений. В целом, признается тенденция к децентрализации финансового обеспечения. При этом в источнике [11] используется термин «децентрализация в разумных пределах». Возможные последствия децентрализации финансирования бюджетных учреждений подвергаются анализу в [7]. Децентрализация источников финансирования и механизм эндаумента в сфере некоммерческих организаций – основная тема [13]. Другой источник отмечает кардинальные перемены в финансировании государственных (муниципальных) учреждений, связанные с изменением законодательства [3].

С нашей точки зрения, при общей наблюдающейся тенденции к децентрализации финансового обеспечения субъектов экономики, которую в контексте установленных нами понятий предполагает бюджетный федерализм, не затрагивается такой тип государственных учреждений, как бюджетные учреждения.

Для бюджетной системы Российской Федерации характерен ряд особенностей, которые не свойственны другим странам со схожей формой государственного устройства и бюджетной системы (Германия, Франция, США, Канада, Мексика и т. д.), что необходимо учи-

тивать при проведении анализа и установлении тех или иных закономерностей [14].

До проведения бюджетной реформы финансирование бюджетных учреждений производилось вне зависимости от объема и качества оказанных ими услуг. Таким образом, у бюджетных учреждений отсутствовал стимул к эффективному использованию бюджетных средств и повышению качества оказываемых услуг [3].

В соответствии с принятым в 2010 г. федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» № 83-ФЗ в России в данный момент существует три типа государственных учреждений: казенные, бюджетные и автономные. Эти учреждения различаются по ряду признаков, а именно по вопросам создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации учреждений, осуществления органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя, отнесения имущества учреждения к категории особо ценного движимого имущества. Все три типа учреждений могут быть как государственными, так и муниципальными; принципиальное различие между ними заключается в степени хозяйственно-финансовой независимости и самостоятельности. В свою очередь, автономные учреждения обладают наибольшей степенью самостоятельности, а казенные – наименьшей [8].

Чем отличаются бюджетные учреждения, о которых пойдет речь в статье? Во-первых, бюджетные учреждения могут быть созданы практически в любой сфере деятельности, необходима лишь формальная возможность их учреждения. Во-вторых, бюджетные учреждения отвечают по своим обязательствам имуществом, которое находится у них по праву оперативного управления (однако недвижимое и особо ценное имущество при этом исключается) [10]. Кроме того, бюджетные учреждения не имеют права размещать средства на депозитах в кредитных организациях, нет у них и права совершения сделок с ценными бумагами (если иное не предусмотрено федеральным законом).

Наиболее значимым вопросом является финансовое обеспечение деятельности бюджетных учреждений, поскольку принятие вышеуказанного закона было направлено, в том числе, и на повышение

эффективности финансирования государственных учреждений. Новые принципы финансового обеспечения предполагают создание условий и стимулов для того, чтобы минимизировать издержки учреждений и привлечь внебюджетные источники финансирования. Иными словами, повышается финансовая самостоятельность учреждений. В конечном итоге все эти процессы ведут к повышению эффективности деятельности государственных и муниципальных учреждений.

Тем же федеральным законом № 83-ФЗ определяется, что учреждения должны соблюдать принцип открытости и доступности всех важных документов (учредительные документы, финансовые документы, бухгалтерская отчетность и т. д.). Этот принцип был введен для того, чтобы обеспечить возможность контроля со стороны всех стейкхолдеров, в том числе и граждан Российской Федерации, являющихся получателями государственных услуг, оказываемых этими учреждениями. Именно на основе финансовых данных, находящихся в открытом доступе, и был проведен последующий анализ.

В целях подтверждения выдвинутой гипотезы мы обратились к правоприменительной практике, чтобы выяснить, действительно ли бюджетные учреждения стали более самостоятельными в финансовом отношении.

Нами было установлено, что количество бюджетных учреждений в Российской Федерации составляет 111 019. В региональном отношении они распределены крайне неравномерно, что отражено на рис. 1.

Несмотря на то, что, согласно официальной статистике, в Российской Федерации существует большое количество бюджетных учреждений, открытые данные доступны лишь по 35 625 учреждениям данного вида (32,1%).

Для того чтобы ответить на поставленный вопрос, был проведен анализ распределения бюджетных учреждений (открытые данные по которым доступны) по сферам деятельности (рис. 2).

Было принято решение о включении в выборку бюджетных учреждений из следующих сфер: образование, культура и кинематография, а также здравоохранение, так как в этих областях сосредоточено наибольшее количество бюджетных учреждений.

Мы собрали данные по 50 бюджетным учреждениям, исходя из процентного соотношения в генеральной совокупности.

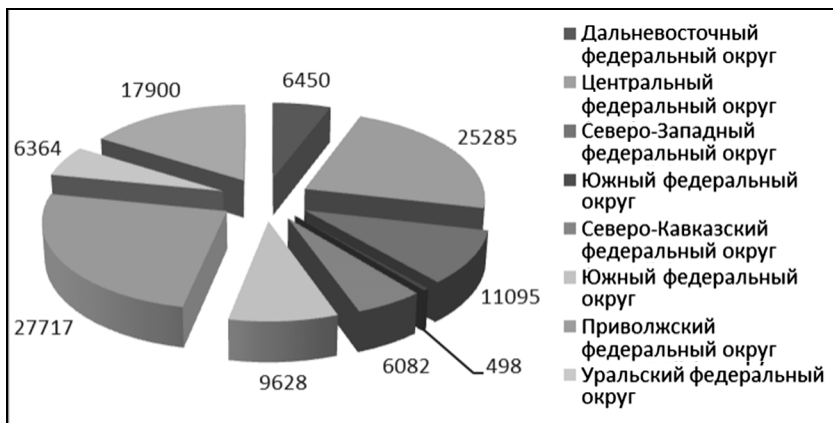


Рис. 1. Распределение бюджетных учреждений по федеральным округам

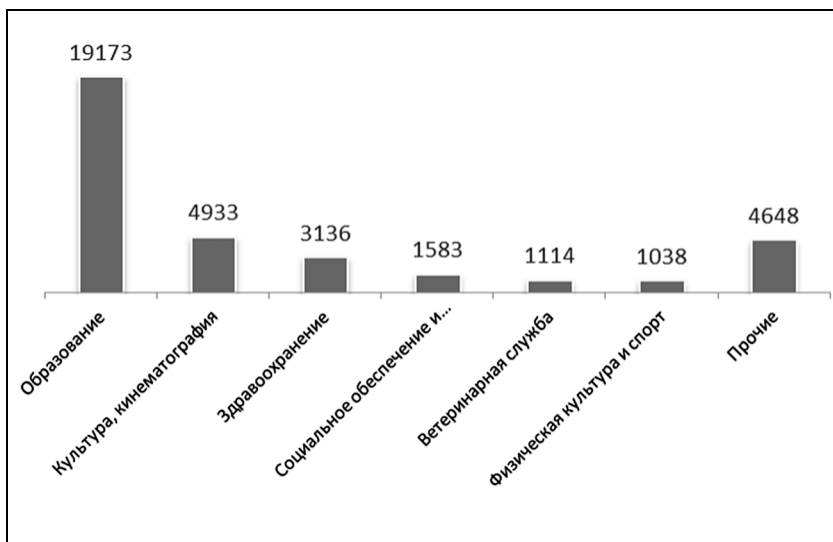


Рис. 2. Распределение бюджетных учреждений по сферам деятельности

Таблица 1. Распределение исследуемых бюджетных учреждений по сферам деятельности

Виды учреждений	Количество (генеральная совокупность)	Доля	Количество (выборка)
Образование	19173	70%	35
Культура, кинематография	4933	18%	9
Здравоохранение	3136	12%	6
Итого	27242	100%	50

Таким образом, из 50 бюджетных учреждений, включенных в выборку, 35 относились к сфере образования, 9 – к сфере культуры и кинематографии, 6 – к сфере здравоохранения.

Для того чтобы определить, в каком соотношении в выборку должны быть включены бюджетные учреждения по регионам, мы рассмотрели пропорциональное распределение бюджетных учреждений по федеральным округам (при наличии открытых данных по ним) (см. табл. 2).

Таким образом, из генеральной совокупности бюджетных учреждений была составлена выборка из 50 бюджетных учреждений, охватывающих три выбранные сферы деятельности, расположенных в восьми федеральных округах (Дальневосточном, Центральном, Северо-Западном, Южном, Северо-Кавказском, Приволжском, Уральском и Сибирском) в соответствии с пропорциональным распределением в генеральной совокупности. Это было сделано для того, чтобы выборка наиболее полно отражала, какие именно бюджетные учреждения функционируют в определенных регионах. Полный перечень рассматриваемых учреждений представлен в приложении 1.

Мы рассмотрели следующие данные по каждому из пятидесяти бюджетных учреждений: долю собственных доходов от оказания платных услуг в финансировании деятельности данного бюджетного учреждения, а также долю привлеченного извне финансирования. Эти доли в сумме составляют все финансирование учреждения, или 100%. Полученные результаты сведены в табл. 3.

Таблица 2. Распределение исследуемых бюджетных учреждений по федеральным округам

Федеральный округ	Количество (генеральная совокупность)	Доля	Количество (выборка)	Сфера деятельности
Дальневосточный федеральный округ	2 280	6%	3	2 – образование 1 – культура
Центральный федеральный округ	8 258	23%	12	8 – образование 2 – здравоохранение 2 – культура
Северо-Западный федеральный округ	4 011	11%	6	4 – образование 2 – здравоохранение
Южный федеральный округ	4 087	11%	6	5 – образование 1 – здравоохранение
Северо-Кавказский федеральный округ	1 395	4%	2	1 – образование 1 – культура
Приволжский федеральный округ	7 403	21%	10	7 – образование 3 – культура
Уральский федеральный округ	1 869	5%	3	2 – образование 1 – культура
Сибирский федеральный округ	6 322	18%	8	6 – образование 1 – здравоохранение 1 – культура
Итого:	35 625	100%	50	

Таблица 3. Доли собственных доходов бюджетных учреждений от оказания платных услуг

Сфера деятельности бюджетных учреждений	Средняя доля собственных доходов от оказания платных услуг
Образование	11%
Здравоохранение	67%
Культура и кинематография	13%
Бюджетные учреждения, в целом	16%

Согласно проведенному анализу средняя доля собственных доходов от оказания платных услуг бюджетными учреждениями в целом по выборке составляет лишь 11%. Эта цифра свидетельствует о крайне низком уровне финансовой децентрализации бюджетных учреждений в сферах образования, культуры и кинематографии и здравоохранения.

Данный показатель варьируется в зависимости от вида деятельности бюджетных учреждений. Так, для бюджетных учреждений, работающих в сфере образования, доля собственного финансирования составляет лишь 11%. Этот факт, на наш взгляд, может быть обусловлен чрезвычайно низкими возможностями для оказания платных услуг в рассматриваемой сфере. Да, университеты оказывают платные услуги, но для большинства общеобразовательных школ и детских садов это невозможно.

Что касается сферы культуры, то средняя доля финансирования за счет доходов от собственной деятельности составляет лишь 13%. Это говорит о том, что в целом бюджетные учреждения, осуществляющие деятельность в данной сфере, являются скорее убыточными.

Наибольшая доля финансирования, приходящаяся на доходы от оказания платных услуг, выявлена у бюджетных учреждений, работающих в сфере здравоохранения, и составляет она 67%. Это закономерно: в последнее время рынок платных медицинских услуг растет.

Таким образом, бюджетные учреждения в сфере образования, культуры и кинематографии действительно не затронуты тенденцией к децентрализации финансирования. Однако для бюджетных учреждений, осуществляющих свою деятельность в сфере здравоохранения, наша гипотеза не подтвердилась – уровень их финансовой децентрализации достаточно высок, что объясняется спецификой деятельности учреждений в этой сфере.

Существуют перспективы для дальнейших исследований в сфере финансирования бюджетных учреждений. К примеру, анализ может быть расширен на все сферы деятельности бюджетных учреждений.

Литература

1. *Barry R. Weingast*. Second generation of fiscal federalism: implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*. 2009. № 3. P. 279–293.

2. *Blume L., Voigt S.* Federalism and decentralization – a critical survey of frequently used indicators. Constitutional and political economy. 2011. № 3. P. 238–264.

3. *Абанкина И.В.* Механизмы организации финансово-экономической деятельности учреждений, обеспечивающие реализацию ФГОС с учетом особенностей финансирования трех типов учреждений (казенные, бюджетные, автономные) // Вестник образования. 2011. № 10. С. 51–62.

4. *Аветисян И.А.* Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2011. № 1. С. 115–131.

5. *Баликоев В.З., Гребенщикова И.Д.* Как преодолеть региональную асимметрию в России? // Экономическое возрождение России. 2010. № 3. С. 6–14.

6. *Баранова К., Фербер Г. (Baranova K., Ferber G.)* Бюджетный федерализм в Германии: актуальные тенденции развития. Регион // Экономика и социология. 2009. № 1. С. 211–237.

7. *Букина И.С., Черных С.И.* Бюджетирование, ориентированное на результат, и новое правовое положение государственных (муниципальных) предприятий. // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2012. № 1. С. 26.

8. *Ветрова Е.Ю., Ковалева А.А.* Бюджетные учреждения – инструмент финансовой политики нового типа // Вестник университета (Государственный университет управления). 2012. № 5. С. 240–245.

9. *Казаков В.В., Савиных Т.С.* Особенности бюджетного федерализма в Российской Федерации. М.: Экономика, 2010. С. 145–148.

10. *Крапивин Д.С.* Казенные, бюджетные и автономные учреждения Северных регионов // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 6. С. 34.

11. *Мерсиянова И.В.* Влияние финансирования российских НКО на оценку их работы и экономического положения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 3. С. 25–31.

12. *Полозков М.Г.* Стимулирующее бюджетное выравнивание территорий // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 343. С. 148–151.

13. *Соколова С.Ю.* Фонды целевого капитала в системе обеспечения конкурентоспособности некоммерческих организаций // Экономический журнал. 2011. № 24. С. 73–78.

14. *Сумская Т.В.* Этапы становления бюджетного федерализма в Российской Федерации // Вестник НГУ: Социально-экономические науки. 2011. № 3. С. 175–185.

Приложение
Выборка бюджетных учреждений из генеральной
совокупности

№	Бюджетное учреждение	Доля собственных доходов от оказания платных услуг, %	Доля привлеченного финансирования, %	Федеральный округ
1	Муниципальное бюджетное дошкольное образовательное учреждение «Детский сад общеразвивающего вида»	12%	88%	Центральный федеральный округ
2	Государственное бюджетное образовательное учреждение города Москвы «Пушкинский лицей № 1500»	62%	38%	
3	Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Алешунинская средняя школа»	14%	86%	
4	Муниципальное бюджетное образовательное учреждение «Средняя школа № 59 города Рязани»	1%	99%	
5	Федоровское муниципальное образовательное бюджетное учреждение «Федоровская основная общеобразовательная школа»	2%	98%	
6	Муниципальное бюджетное образовательное учреждение дополнительного образования детей «Центр дополнительного образования детей “Центр развития детской одаренности”», г. Иваново	5%	95%	
7	Малышевское муниципальное бюджетное образовательное учреждение «Павловская средняя общеобразовательная школа»	0%	100%	
8	Филиал Финансового университета при Правительстве РФ в г. Курск	49%	51%	

№	Бюджетное учреждение	Доля собственных доходов от оказания платных услуг, %	Доля привлеченного финансирования, %	Федеральный округ
9	Государственное бюджетное учреждение культуры Владимирской области «Центр классической музыки»	24%	76%	Центральный федеральный округ
10	Государственное бюджетное учреждение культуры Московской области «Сергиево-Посадский государственный историко-художественный музей-заповедник»	15%	85%	
11	Муниципальное учреждение здравоохранения «Воскресенская районная больница № 5»	83%	17%	
12	Бюджетное учреждение здравоохранения «Детская стоматологическая поликлиника»	80%	20%	
13	Муниципальное дошкольное образовательное учреждение «Детский сад комбинированного вида № 124, «Мирославна»», г. Архангельск	8%	92%	Северо-Западный федеральный округ
14	Государственное бюджетное общеобразовательное учреждение «Средняя школа № 618 Приморского р-на Санкт-Петербурга»	10%	90%	
15	Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Средняя образовательная школа № 14»	0%	100%	
16	Филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» в г. Великом Новгороде	40%	60%	

№	Бюджетное учреждение	Доля собственных доходов от оказания платных услуг, %	Доля привлеченного финансирования, %	Федеральный округ
17	Муниципальное бюджетное учреждение здравоохранения «Волховская центральная районная больница» (Волховский р-н)	60%	40%	Северо-Западный федеральный округ
18	Государственное бюджетное учреждение здравоохранения Архангельской области «Архангельская городская поликлиника № 14»	70%	30%	
19	Ассоколайское муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Средняя общеобразовательная школа № 2», а. Ассоколай, Теучежский р-н, Республика Адыгея	0%	100%	Южный федеральный округ
20	Муниципальное бюджетное дошкольное образовательное учреждение «Детский сад комбинированного вида “Теремок”», Куйбышевский муниципальный р-н	4%	96%	
21	Бюджетное дошкольное образовательное учреждение муниципального образования г. Краснодара «Центр развития ребенка – детский сад № 217 “Светлана”»	1%	99%	
22	Государственное бюджетное образовательное учреждение среднего профессионального образования «Волгоградский профессиональный техникум кадровых ресурсов»	47%	53%	
23	Муниципальное бюджетное дошкольное образовательное учреждение «Детский сад общеразвивающего вида № 49»	0%	100%	

№	Бюджетное учреждение	Доля собственных доходов от оказания платных услуг, %	Доля привлеченного финансирования, %	Федеральный округ
24	Государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Инфекционная больница № 4» Министерства здравоохранения Краснодарского края	44%	56%	Южный федеральный округ
25	Муниципальное бюджетное образовательное учреждение «Параульская средняя общеобразовательная школа № 2 им. Насрутдинова И.Н.»	1%	99%	Северо-Кавказский федеральный округ
26	Республиканское государственное бюджетное учреждение «Учебно-методический центр по художественному образованию», г. Черкесск	5%	95%	
27	Государственное бюджетное образовательное учреждение среднего профессионального образования «Белбеевский машиностроительный техникум»	30%	70%	Приволжский федеральный округ
28	Бюджетное образовательное учреждение среднего профессионального образования Удмуртской Республики «Ижевский торгово-экономический техникум»	20%	80%	
29	Муниципальное бюджетное дошкольное образовательное учреждение «Детский сад № 162 комбинированного вида с татарским языком воспитания и обучения» Советского р-на г. Казани	2%	98%	
30	Муниципальное бюджетное образовательное учреждение дополнительного образования детей «Детская школа искусств № 3», г. Ульяновск	11%	89%	

№	Бюджетное учреждение	Доля собственных доходов от оказания платных услуг, %	Доля привлеченного финансирования, %	Федеральный округ
31	Муниципальное бюджетное образовательное учреждение дополнительного образования детей «Специализированная детско-юношеская спортивная школа олимпийского резерва “Заря”»	0%	100%	Приволжский федеральный округ
32	Муниципальное общеобразовательное бюджетное учреждение «Средняя общеобразовательная школа № 37»	2%	98%	
33	Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Средняя общеобразовательная школа № 134» г. Перми	0%	100%	
34	Государственное бюджетное учреждение «Дом дружбы народов Республики Башкортостан»	5%	95%	
35	Муниципальное бюджетное учреждение культуры «Дом культуры “Луч”», Саранск	19%	81%	
36	Муниципальное бюджетное образовательное учреждение дополнительного образования детей муниципального района Кинель-Черкасский Самарской области «Детская школа искусств»	12%	88%	
37	Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Катайская средняя школа № 1»	0%	100%	Уральский федеральный округ
38	Муниципальное бюджетное дошкольное образовательное учреждение «Детский сад комбинированного вида № 62 “Журавушка”», г. Нижневартовск	5%	95%	

№	Бюджетное учреждение	Доля собственных доходов от оказания платных услуг, %	Доля привлеченного финансирования, %	Федеральный округ
39	Государственное бюджетное учреждение культуры Свердловской области «Центр традиционной народной культуры Среднего Урала»	0%	100%	Уральский Федеральный округ
40	Муниципальное общеобразовательное учреждение «Июгачская средняя общеобразовательная школа»	0%	100%	
41	Муниципальное бюджетное образовательное учреждение «Амбинская основная общеобразовательная школа»	0%	100%	
42	Омский аграрный техникум федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омский государственный аграрный университет имени П.А. Столыпина»	44%	56%	
43	Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Лицей при ТПУ г. Томска»	2%	98%	Сибирский федеральный округ
44	Муниципальное бюджетное образовательное учреждение дополнительного образования «Дворец творчества детей и молодежи “Радуга”»	0%	100%	
45	Муниципальное общеобразовательное бюджетное учреждение «Средняя общеобразовательная школа № 2 р.п. Октябрьский»	20%	80%	
46	Муниципальное бюджетное учреждение «Городская поликлиника № 3»	20%	80%	
47	Государственное учреждение культуры «Национальный театр песни и танца “Амар сайн”»	2%	98%	

№	Бюджетное учреждение	Доля собственных доходов от оказания платных услуг, %	Доля привлеченного финансирования, %	Федеральный округ
48	Муниципальное образовательное учреждение дополнительного образования детей «Центральная детская школа искусств»	9%	91%	Дальневосточный федеральный округ
49	Муниципальное образовательное бюджетное учреждение дополнительного образования «Детский (подростковый) центр», г. Якутск	0%	100%	
50	Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Сасьльская средняя общеобразовательная школа им. Е.Е. Протопопова» Томпонского р-на	2%	98%	

*Байрашев В.Р., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Малинин Д.В., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Мендус Н.В., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Пашовкина Ю.Ю., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Писарева Ю.Д., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

Общественный контроль государственных закупок после принятия нового законодательства: усложнение отчетности или увеличение прозрачности?

Аннотация: в статье рассматриваются основные механизмы общественного контроля государственных закупок. Представлены американская и российская модели раскрытия информации о государственных закупках, рассмотрен первый опыт внедрения общественного контроля государственных закупок в российскую практику, сделан прогноз потенциальных угроз, связанных с расширением механизмов общественного контроля закупок. В заключение в качестве варианта решения рассмотренных проблем предлагается внедрение средств автоматизации закупочной деятельности.

Ключевые слова: общественный контроль государственных закупок, обязательное общественное обсуждение закупок, мониторинг закупок, федеральная контрактная система США, информационное обеспечение закупок

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ) принес в систему государственных закупок не только изменения в части пла-

нирования закупок, порядка выбора поставщиков и исполнения контрактов, но и появление новых механизмов общественного контроля.

Среди этих механизмов чаще всего отмечают: общественное обсуждение закупок [1], мониторинг закупок [2], анализ отчетности по закупкам [3].

В этих источниках показывается, что механизмам общественного контроля свойственны следующие признаки:

- превентивная направленность контроля, то есть нацеленность в большей мере на недопущение неправомерного и неэффективного расходования бюджетных средств, чем на применение санкций к заказчику за нарушение норм 44-ФЗ;
- увеличение скорости реагирования на выявленные нарушения.

В то же время отмеченные новые особенности контроля не делают его общественным: помимо государственных органов, пусть даже превентивно и быстро реагирующих на потенциальные нарушения, необходимо наличие собственно общественных механизмов контроля. Мы полагаем, что внедрение таких общественных механизмов связано с реализацией принципа транспарентности (открытости), предъявляющего особые требования к раскрытию информации. Открытая информация о государственных закупках, в том числе информация о планах их осуществления, обеспечивает возможность своевременной общественной проверки государственных расходов.

Как лучше внедрить принцип транспарентности в контроль над госзакупками? Если публиковать всю информацию о государственных закупках, то это повлечет за собой возникновение существенных материальных и трудовых затрат, которые далеко не во всех случаях окупаются. Кроме того, часть информации, скорее всего, окажется заведомо избыточной и только затруднит общее понимание целесообразности расходов. Без «фильтрации» информации, ее упрощения и классификации можно получить обратный эффект: усложнение системы госзакупок, ее излишнюю бюрократизацию.

Мы покажем, что необоснованное повышение требований к раскрытию информации о государственных закупках приведет к незначительному росту возможностей общественного контроля государственных закупок и одновременно к заметному увеличению нагрузки на заказчиков, исполняющих данное требование 44-ФЗ.

Обязательное общественное обсуждение закупок

Одним из главных элементов общественного контроля является обязанность заказчика проводить общественное обсуждение закупок на сумму от 1 млрд руб. Обсуждение госзакупок регламентировано ст. 20 и 112 44-ФЗ, приказом Минэкономразвития России от 10 октября 2013 г. № 578.

Обязательное общественное обсуждение закупок проходит в два этапа. Первый этап заключается в обсуждении на сайте zakupki.gov.ru (далее – ООС) и на очных публичных слушаниях информации о закупке, включенной в план-график.

Второй этап общественных обсуждений предполагает рассмотрение на ООС извещения и документации о закупке. По результатам обязательного общественного обсуждения закупок принимается одно из следующих решений:

- 1) отмена закупки;
- 2) продолжение проведения закупки без внесения изменений;
- 3) продолжение проведения закупки с внесением изменений.

Чаще всего заказчики продолжают осуществлять закупку без внесения изменений в документацию из-за низкой активности участников ООС [4].

Для представления масштаба закупок, подлежащих общественному обсуждению, обратимся к аналитике. Согласно данным ООС, доля контрактов с ценой более 1 млрд руб. от общего количества контрактов составляет всего лишь 0,007%, в то время как от общего стоимостного объема контрактов – 21,8%.

Необходимо отметить, что результаты реализации особо крупных контрактов оказывают большое воздействие на развитие целых отраслей российской экономики: дорожное строительство, космическая отрасль, здравоохранение и другие (табл. 1).

Между тем значительная часть крупных контрактов заключается без применения конкурентных закупочных процедур (рис. 1 и рис. 2) [5]. Закупки у единственного поставщика порождают дополнительные риски неэффективного расходования бюджетных средств, поскольку устанавливаемая заказчиком цена не подвергается дополнительной регулировке рынком. И в данном случае важность общественных обсуждений возрастает.

Таблица 1. Распределение контрактов с начальной (максимальной) ценой свыше 1 млрд руб. по отраслям экономики в 2012 г., млрд руб.

Отрасль экономики	Сумма контрактов
Дорожное строительство	256,9
Космическая отрасль	240,5
Военно-промышленный комплекс	108,5
Строительство (без учета дорожного строительства)	106,5
Здравоохранение	41,5
Судостроение	34,1
Авиационная промышленность	25,8
Государственное управление	14,3
Телекоммуникации	12,7
Снабжение и оптовая торговля	10,9
Геология, геофизика, геодезия и картография	6,1
Атомная промышленность	5,8
Приобретение жилья	5,8

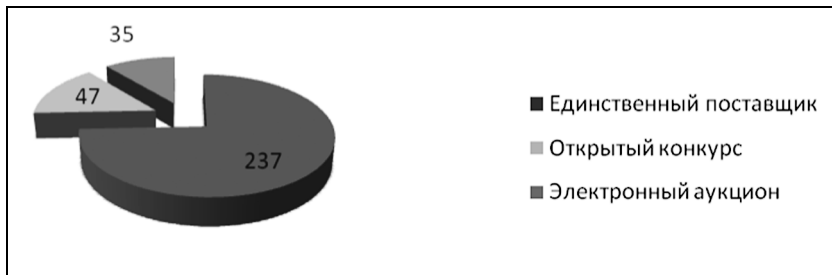


Рис. 1. Распределение госконтрактов с ценой свыше 1 млрд рублей по способу размещения заказа – 2012 г. (количество)

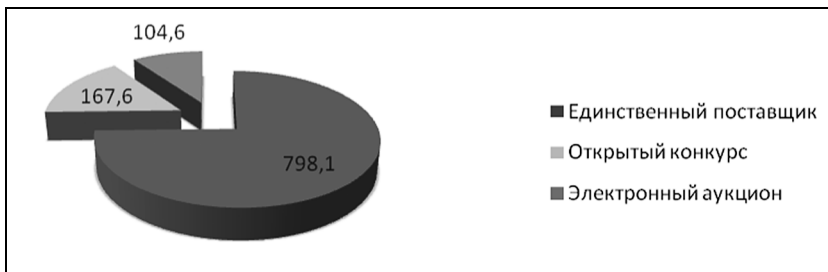


Рис. 2. Распределение госконтрактов с ценой свыше 1 млрд рублей по способу размещения заказа – 2012 г. (объем, млрд руб.)

Что касается качества ответов на задаваемые в ходе общественных обсуждений вопросы, то оно остается недостаточно удовлетворительным. По данным Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ), на форуме ООС 70% ответов – формальные, лишь 20% – взвешенные и содержательные, а в 10% случаев заказчик игнорирует вопросы экспертов [6]. Таким образом, можно отметить, что заказчик не стремится к активному обсуждению закупок, формально соблюдая 44-ФЗ.

Возможности мониторинга государственных и муниципальных закупок

Информационное обеспечение закупочных процессов является ключевым элементом любой системы закупок. Безусловно, особый интерес представляет Федеральная контрактная система США, существующая более 90 лет и являющаяся образцом организации государственных закупок.

Информационное обеспечение закупок в США заключено в девяти системах, каждая из которых выполняет определенные функции. Системы предусматривают регистрацию пользователей, но некоторые данные, представляющие интерес для широкой общественности, могут быть получены пользователями и без регистрации. Наличие таких систем позволяет с минимальными усилиями осуществлять независимый мониторинг закупок.

Главным информационным ресурсом является портал FedBizOpps.gov, содержащий информацию о текущих и планируемых закупках. Здесь же публикуется информация об обжалованиях результатов торгов. Портал позволяет выбирать критерии для выгрузки данных, что заметно облегчает поисковый процесс для пользователей.

Информация о поставщиках хранится на портале Central Contractor Registration; на портале Excluded Parties System представлены сведения о недобросовестных поставщиках, которые не могут претендовать на получение федеральных контрактов.

Портал Past Performance Information Retrieval System содержит информацию о выполняемых и выполненных государственных и муниципальных контрактах, сведения о субподрядчиках/соисполнителях, участвующих в реализации контракта.

Кроме поисковых порталов, существует портал Online Representations and Certifications Application, выдающий участникам электронные сертификаты для участия в закупках. Данная услуга позволяет участвовать в закупках удаленно с использованием компьютера, имеющего доступ к сети Интернет [7].

В России практически все вышеперечисленные функции реализованы на ООС. Данное обстоятельство, с одной стороны, упрощает поиск информации, так как пользователям не нужно перемещаться между различными порталами. С другой стороны, ООС серьезно перегружен из-за большого количества функций и пользователей – его работа не отличается стабильностью.

На ООС действуют три механизма поиска информации, которые могут быть использованы лицами, осуществляющими общественный контроль государственных закупок:

1. Штатная поисковая система.
2. FTP-сервер.
3. Подсистема «АС Анализ».

Штатная поисковая система позволяет найти интересующую закупку по предмету закупки, номеру извещения, наименованию заказчика и т. д. Возможности поисковой системы, с точки зрения эффективности поиска закупок, постепенно улучшаются; существуют и платные поисковые сервисы, например, IST-Budget, позволяющие оптимизировать поисковые запросы.

Возникшие в последнее время общественные инициативы в сфере мониторинга государственных закупок, например, «Портал за чест-

ные закупки», в качестве инструмента мониторинга обычно используют поисковую систему. Давая оценку опубликованным результатам проведенных мониторингов закупок, стоит отметить, что охват средств, подвергшихся мониторингу, остается небольшим по сравнению с общим объемом расходуемых на закупки средств.

Эта проблема напрямую связана с основным недостатком поисковой системы: она не позволяет осуществлять одновременную выгрузку всех найденных по запросу данных в удобном формате. Высокая трудоемкость операций при работе с ООС делает затруднительным простой анализ пары сотен закупок из одной товарной позиции. В результате остается нереализованной масса возможностей по комплексному анализу больших массивов данных, что позволило бы выявить системные явления в государственных закупках [8].

Кроме поисковой системы, существует специализированный обменный FTP-сервер. На данный сервер выгружаются данные из баз ООС. Собранные в одном месте файлы сгруппированы по некоторым признакам: по каждому субъекту РФ отдельными блоками представлены контракты, извещения, планы-графики, протоколы, другие документы по закупкам.

Хотя FTP-сервер может функционировать в то время, когда ООС недоступен пользователям, он не позволяет выбирать критерии для выгрузки данных, что заметно ограничивает поисковые возможности пользователей. Кроме того, выгрузка данных с FTP-сервера существенно загружает мощности компьютера, а скорость этой выгрузки зависит от скорости интернет-соединения.

Подсистема «АС Анализ» является аналитической частью ООС и содержит основную информацию о результатах проведения закупок, например, информацию о совокупной стоимости объявленных закупок, рейтинги крупнейших заказчиков и поставщиков.

Несмотря на то, что в подсистеме «АС Анализ» представлено большое количество различной информации, нельзя сказать, что эта информация оказывается весьма полезной для лиц, осуществляющих общественный контроль государственных закупок. Информацию, содержащую лишь обобщенные показатели, трудно использовать при проведении мониторинга закупок: для расчетов нередко требуются необработанные данные.

Что касается форматов предоставления информации, США заметно опережают Россию. В то время как США делают ставку на

открытые данные, представляемые в машиночитаемых форматах, в России отсутствуют стандарты размещения информации о закупках, что делает процессы общественного контроля чрезвычайно трудоемкими [9].

Отчетность заказчиков по закупкам

После вступления в силу 44-ФЗ взамен действующего до 1 января 2014 г. Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ) встал вопрос об эффективности внесенных изменений. В частности, 44-ФЗ предполагает увеличение контроля над деятельностью заказчика. Но эффективно ли увеличивать контроль?

Согласно 94-ФЗ контролирующий орган проводит плановые и внеплановые проверки. 44-ФЗ устанавливает в качестве основания проведения внеплановой проверки не только поданную жалобу, но и поступление иной информации о нарушении законодательства РФ, в том числе и из ООС [10].

Данное обстоятельство позволяет выявить заметно большее число нарушений, но возрастание их числа произойдет вместе с ростом количества проверок, что увеличит нагрузку на контролирующие органы и заказчика.

Возрастание возможностей для контроля достигается также путем увеличения отчетности по закупкам, составляемой заказчиком. Так, к уже существовавшей отчетности (планы-графики закупок, информация в реестрах контрактов) 44-ФЗ добавляет новые виды отчетов:

- отчет об объеме закупок у средних и малых предпринимателей и социально ориентированных некоммерческих организаций;
- отчеты о закупках у единственного поставщика;
- отчеты о возможности заключения контракта с единственным участником в связи с поступлением одной заявки;
- отчеты об исполнении контрактов [11].

Наиболее сложным является отчет об исполнении контракта. Если по 94-ФЗ заказчику было достаточно составить акт приемки, то по 44-ФЗ приемка во многих случаях подразумевает проведение экс-

пертизы с привлечением независимых экспертов, составление сложного отчета по установленной форме.

Увеличение числа отчетных документов для каждой закупки создает в ряде случаев серьезные обременения для заказчиков: так как большинство закупок имеют небольшую стоимость (до 500 тыс. рублей), усложнение отчетности приводит к заметному росту трудовых и материальных издержек на осуществление закупок. Кроме того, обязательность публикации многих из вышеперечисленных отчетов на ООС приводит к возрастанию нагрузки и усложнению поиска информации [12].

Тем не менее введение дополнительных отчетов позволяет повысить открытость системы государственных закупок. Лица, осуществляющие общественный контроль закупок, смогут оперативно получать информацию о результатах исполнения контрактов (в рамках 94-ФЗ данная возможность отсутствовала). В результате общественность будет своевременно информирована о том, соответствует ли поставленная продукция заявленным требованиям, были ли достигнуты цели закупки.

Проблемы внедрения общественного контроля государственных закупок

Несмотря на все положительные моменты, связанные с развитием механизмов общественного контроля, существуют обстоятельства, способные помешать эффективному функционированию данных механизмов.

Первой и наиболее значимой проблемой является возможность злоупотребления правом на общественный контроль в целях недобросовестной конкуренции и вымогательства.

Немногие из авторов 44-ФЗ задумывались о том, что механизмы, направленные на повышение прозрачности закупок (открытость информации, право на обжалование закупок), могут применяться для шантажа или затруднения деятельности заказчика. Основная цель такой деятельности – возможность получения «отката» от поставщиков или заказчиков [13].

Одним из вариантов решения данной проблемы является предоставление права обжалования закупки только участникам закупочной

процедуры. Указанная мера хотя и не решит проблему полностью, но заметно увеличит издержки недобросовестных лиц.

Вторая проблема связана с увеличением нагрузки на контролирующие органы. В случае увеличения возможностей общественного контроля государственных закупок значительно возрастут расходы на проведение дополнительных проверок. Как отмечали представители Росфиннадзора, Федеральной антимонопольной службы, существенная часть жалоб, поданных гражданами и общественными организациями, не содержит признаков нарушений, однако контролирующие органы обязаны реагировать на все поступающие сигналы. В результате часть материальных и трудовых ресурсов контролирующих органов расходуется безрезультатно [14].

Третья проблема обусловлена ограниченностью ресурсов общественных контролеров. В настоящее время общественным контролем государственных закупок занимаются за собственный счет немногочисленные общественные организации и инициативные граждане. Многие заказчики, поставщики, эксперты, являющиеся наиболее квалифицированными специалистами в сфере государственных закупок, не проявляют к нему интерес. Государству, заинтересованному в общественном контроле закупок, возможно, придется выделять гранты общественным контролерам.

Четвертая проблема – «политизированность» общественного контроля. Общественный контроль подразумевает публичность производимых контрольных мероприятий и результатов. Как правило, наиболее пристальное общественное внимание вызывают нарушения лишь в определенных категориях закупок (например, закупка дорогих автомобилей, «золотого» оружия и пр.). Но эти категории являются лишь частью возможных «криминогенных» закупок, которые могут не иметь столь же широкого резонанса. А это значит, что нарушения могут оставаться не замеченными.

Заключение

Принятие нового законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок расширило возможности осуществления общественного контроля. Обязанность заказчика проводить общественное

обсуждение крупных закупок на сумму от 1 млрд руб., опубликование дополнительных отчетов по закупкам расширяют доступ общественности к информации о закупках.

В то же время данные меры не позволяют решить многие проблемы контроля госзакупок, который по большей части остается государственным. Это связано с расширением списка контролирующих органов, ограниченностью ресурсов общественных контролеров.

Высокая сложность и массивность объема данных в подготавливаемых по новому законодательству отчетах имеет неоднозначную оценку. С одной стороны, контролирующим органам проще выполнять свои функции, так как они получают в распоряжение больше информации. Но, с другой стороны, это сопряжено с увеличением трудозатрат заказчиков и контролирующих органов. Кроме того, существуют закупки, требования к которым неоправданно завышены, например, закупки малого объема, где коррупционные риски минимальны.

Возможности широкого мониторинга государственных и муниципальных закупок в России также ограничены, поскольку основным инструментом такого контроля выступает ООС, который хоть и обладает большим количеством функций и объединяет все закупки, но в то же время остается весьма перегруженным и несовершенным. Основным недостатком ООС является высокая трудоемкость всех осуществляемых операций.

По-прежнему сохраняется возможность злоупотребления правом на общественный контроль, когда идеи и принципы, направленные на повышение прозрачности и эффективности закупок (открытость информации, право на обжалование закупок), могут применяться в целях недобросовестной конкуренции и вымогательства. Борьба с такими негативными проявлениями крайне затруднена, поскольку деятельность большинства вымогателей имеет легальное прикрытие.

Таким образом, нормативные изменения в сфере государственных и муниципальных закупок, направленные на повышение их прозрачности и эффективности, частично улучшили механизмы общественного контроля, но одновременно привели к ряду весьма негативных последствий. Масштабы эффектов от этих изменений можно будет оценить по прошествии некоторого времени. Однако

в любом случае необходимость дальнейшего развития общественного контроля, усиления его возможностей и повышения эффективности не вызывает сомнений.

Дальнейшее развитие общественного контроля закупок и системы государственных закупок в целом нам видится в распространении средств автоматизации закупочной деятельности, позволяющих одновременно унифицировать размещаемую на ООС информацию и снизить издержки заказчиков на проведение закупочных процедур.

Литература

1. *Гремякова О.П.* Практика участия общественности в процессе осуществления закупок для нужд Тульской области // Государственные и муниципальные закупки-2013. Сборник докладов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014.
2. *Прокофьев С.Е., Горбунцов М.А.* Аналитические возможности официального сайта госзакупок // Государственные и муниципальные закупки-2013. Сборник докладов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014.
3. *Сухадольский Г.А.* Инструменты и механизмы общественного участия в современных системах закупок для государственных нужд и нужд госкомпаний // Государственные и муниципальные закупки-2013. Сборник докладов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014.
4. *Сухадольский Г.А.* Контрактная система в действии. Общественный проект по мониторингу внедрения 44-ФЗ как новой системы организации закупочной деятельности [Электронный ресурс]: <http://naiz.org/news>
5. *Анчишкина О.В.* 44-ФЗ принят. Что потеряли в пути? // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2012. № 31–32.
6. [Электронный ресурс]: <http://goszakupki.bigovernment.ru/news/2962/>
7. *Gustavo P, Raffaella C.* Why do Transparent Public Procurement and Corruption Go Hand in Hand? // JEL., 2010. P. 19.
8. *Набиуллин В.Ш., Кузнецова И.В.* Международный опыт информационного обеспечения закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2012. № 7. С. 15–33.
9. *Kevin P. Allen* «A brief review of the public procurement practice in Australia, New Zealand and the United States», 2006. P. 19.
10. *Трефилова Т.Н.* Федеральные законы № 44-ФЗ и № 94-ФЗ: сравнительный аналитический обзор. Подготовлен для системы «Консультант Плюс».
11. *Борисов А.Н., Трефилова А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Подготовлен для системы «Консультант Плюс».

12. *Байрашев В.Р.* Мониторинг государственных и муниципальных закупок за I квартал 2014 года // Всероссийский информационно-аналитический еженедельник «Аукционный вестник». 2014. № 185.

13. *Храмкин А.А.* Проблемы рейдерства при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд // Государственные и муниципальные закупки-2013. Сборник докладов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014.

14. [Электронный ресурс]: <http://goszakupki.bigovernment.ru/working-group/news/3093/>

*Бойко А.В., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Саприн А.Н., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

Локальный рынок труда в малых городах и качество жизни

Аннотация: социалистическая модель экономики была основана на фиксированной и гарантируемой трудовой занятости населения. Экономические реформы 1990-х гг. привели к возникновению рынка рабочей силы и проблеме занятости граждан. Занятость населения приобрела свободный характер, и выбор связан в большей степени с доступностью и достойным уровнем заработной платы. В особенности проблема занятости граждан свойственна малым городам, в которых зачастую отсутствует достаточное количество предложений рабочих мест. С другой стороны, в малых городах наиболее часто наблюдается низкое качество жизни. Логично предположить, что сфера занятости населения связана с показателями качества жизни. В статье мы обоснуем зависимость качества жизни в малых городах от степени развития локального рынка труда.

Ключевые слова: малые города, рынок труда, локальный рынок, качество жизни, занятость

В настоящее время уровень безработицы в России не превышает естественный, но, несмотря на это, проблемы трудоустройства остаются из-за нехватки рабочих мест и низкого уровня заработной платы [6]. Как отмечают исследователи, особенно значительны проблемы трудоустройства в малых городах России. Насчитывается их около 750, что составляет 2/3 городов страны, численность населения которых менее 50 тысяч человек [11]. Именно малые города представляют собой каркас развития России, так как занимают большую часть ее территории. Малые города характеризуются незначительным уровнем развития производственной базы, узкофункциональным направлением развития хозяйственной системы [11]. Малые города обладают, как правило, только отдельными элементами рыночной инфраструктуры и благоустройства, играют особую

роль в интеграции пространственного развития окружающих сельских поселений и владеют ограниченным объемом собственного ресурсного потенциала [13].

В статье рассматривается проблема уровня жизни в малых городах в его связи с рыночной инфраструктурой этих городов. Статья станет дополнением к немногочисленным работам, которые поднимают проблему качества жизни в малых городах. Мы обоснуем утверждение, что существует положительная статистически подтверждаемая зависимость между качеством жизни в подобных городах и степенью развития локального рынка труда. Обоснование будет опираться на линейную регрессию частного показателя качества жизни в малом городе и уровня регистрируемой безработицы.

Проблемы рынка труда малых городов

Уровень и состояние занятости населения малого города находятся под значительным влиянием его социально-экономического и демографического развития. Несколько десятков лет назад на рынке труда произошло значительное сокращение численности занятого населения, что повлекло за собой ухудшение состояния экономики, увеличение числа безработных и социально незащищенных граждан [3]. Для решения критичной ситуации разрабатывались и принимались различные федеральные целевые программы, но к положительному результату они так и не привели [6].

Рынок труда малого города, как правило, имеет черты монополистического и в большинстве случаев представлен одним-тремя предприятиями. Работодатели часто вступают в сговор в отношении проводимой кадровой политики. Другими словами, работодатели объединяются и становятся единоличным покупателем рабочей силы на рынке труда малого города, устанавливая заработную плату [3]. Рынок труда малого города характеризуется существенным превышением предложения рабочей силы над имеющимся спросом [3].

Главная проблема малых городов – нестабильная занятость населения ввиду неудовлетворительного состояния промышленности и градообразующих предприятий [13]. Предприятия реального сектора обеспечивают местных жителей рабочими местами, а следовательно,

и заработной платой. Эти предприятия позволяют городу существовать и развиваться, таким образом, у жителей исчезает необходимость поиска работы в большой удаленности от дома. Низкий уровень оплаты труда также обуславливает появление серьезных психологических, экономических и технологических барьеров мобильности работников в условиях малых городов [3]. Кроме того, наблюдаются проблемы слаборазвитой инфраструктуры сельского хозяйства и низкого уровня оплаты труда в перерабатывающей отрасли [12]. Перерабатывающая отрасль могла бы снизить напряженность на рынке труда малого города, однако она также сталкивается со значительными затратами, например, во время сезонного производства сливочного масла (как известно, изготавливается оно в летний период, а продается круглый год). Выручку производители получают только после реализации продукции, а производственные траты возникают постоянно. Зимой нужны средства на хранение масла в морозильных камерах, летом – на покупку молока и т. д. [14]. Как следствие – рост безработицы в малых городах ощущается весьма остро, что ухудшает уровень и качество жизни населения.

В работе Н.П. Скосыревой отмечается еще несколько проблем малых городов: отсутствие крупных инвестиционных вложений, дорогие кредиты и кризис в агропромышленном секторе. Все это может привести к тому, что более 30 млн человек станут безработными, поскольку почти 55% промышленных и 80% сельскохозяйственных предприятий придется прекратить свою деятельность [13]. В.В. Варзин и Ю.С. Артамонова обращают внимание на то, что в малых городах, особенно депрессивного типа, отмечается более низкая величина стоимости рабочей силы. Между малыми и более крупными городами существуют различия в уровне и структуре общественно необходимых потребностей населения. Например, у жителей малого города, как считают работодатели, нет необходимости больших затрат на транспорт ввиду слабо развитой транспортной инфраструктуры [3]. Жители малых городов вынуждены адаптироваться к сложным условиям, так как даже материально-денежные поступления из государственных, общественных и коллективных фондов потребления предприятий не обеспечивают потребности населения в полной мере [3]. Естественное ограничение предложения рабочей силы ведет к появлению миграционных процессов, росту вторичной занятости и теневого рынка.

Качество жизни и рынок труда малого города

Для нормальной жизнедеятельности малого города необходимо установить материальные основы обеспечения воспроизводства для обмена и потребления продуктов и услуг [2]. Данной основой является рынок. Рынок – один из важных показателей социально-экономического состояния города. Каков рынок, таковы условия и качество жизни в городе. Для данного исследования необходимо остановиться на понятии «локальный рынок». В контексте данной работы под локальным рынком труда мы будем понимать территориально обособленный рынок, существующий преимущественно в одном городе [15]. Основная особенность локального рынка в том, что он располагается в населенных пунктах, которые находятся на внушительном расстоянии друг от друга, причем транспортная сеть между ними развита слабо [2].

В настоящее время не существует единственного подхода к определению понятия «качество жизни». «Качество жизни» объединяет в себя несколько аспектов. Выражается оно в объективных показателях (потребление продуктов питания, характер занятости, уровень образования) и субъективных оценках удовлетворенности материальных, социальных и культурных потребностей (удовлетворенность людей жизненными условиями) [1]. Качество жизни – это комплексный показатель, включающий в себя разные элементы, такие, как здоровье, образование, социальная инфраструктура, жилищные условия, занятость, личная безопасность, культура, благосостояние населения и т. д. [12].

Мы используем один частный показатель качества жизни – занятость населения, который характеризует удовлетворенность местных жителей рынком труда. Общая формула выглядит следующим образом [12]:

$$K_j = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m J_i,$$

где K_j – частный показатель качества жизни населения;
 I_j – индекс качества жизни (в данном случае I_3 – индекс занятости);
 m – количество принимаемых во внимание индексов данного частного комплексного показателя качества жизни (в данном случае $m = 1$, так как используется только один частный показатель).

Индекс занятости рассчитывается по формуле:

$$I_3 = (H_{me} - H_6) / H_{me},$$

где H_{me} – численность населения в трудоспособном возрасте;
 H_6 – число безработных трудоспособной возрастной группы [12].

Значение полученных показателей измеряются от 0 до 1 так, что значение «ноль» соответствует самому низкому уровню.

Под развитостью локального рынка труда мы будем понимать уровень безработицы. Как правило, чем выше уровень безработицы, тем хуже экономическая ситуация и ниже уровень жизни населения [2].

Типы малых городов

Современные малые города обычно являются центрами обширной сельской периферии и концентрации производства. Поскольку малых городов в России более 750, мы представим выборку городов каждого из двух типов, расположенных в различных федеральных округах. По полученным данным мы сможем выявить и оценить зависимость между качеством жизни и локальным рынком труда. Статистические данные собраны на основе информации служб занятости каждого из городов за 2012 г.

Существуют два типа малых городов. Это:

1. Местные административные центры. В основном, этот тип малых городов является мини-столицей, возглавляющей административный район [15]. Город живет за счет использования ресурсов окружающей территории и обслуживания ее потребностей.

Таблица 1

Название города	Численность населения	Численность населения трудоспособного возраста	Число безработных	Регистрируемая безработица, %	Частный показатель качества жизни (занятость населения)
1) Новохоперск	6472	2166	680	3.1	0,69
2) Печоры	10 337	6512	380	1,2	0,94
3) Старица	8367	4685	105	1,1	0,98
4) Покровск	9496	7773	129	1.66	0,98
5) Ефремов	38 964	19482	678	1.3	0,97
.....					
31) Тосно	39 209	28710	288	0.3	0,99
32) Ипатово	25 155	16174	297	1.5	0,98
33) Котовск	31 220	18730	361	2.1	0,98
34) Можга	49 841	26928	272	0.9	0,99
35) Стародуб	18 942	13112	133	1.4	0,99

2. Моногорода или монопрофильные малые города. В моногородах проживает 75% всего населения малых городов. Специализированные города создавались в большинстве случаев вокруг градообразующего предприятия [4]. Благополучие такого города напрямую зависит от экономической ситуации предприятия [15].

Таблица 2

Название города	Численность населения	Численность населения трудоспособного возраста	Число безработных	Регистрируемая безработица, %	Частный показатель качества жизни (занятость населения)
1) Шатура	33100	19396	550	1,34	0,97
2) Можга	47959	30819	272	0,93	0,99
3) Саяногорск	49889	34800	2282	1,88	0,93
4) Спасск-Дальний	44166	23363	1047	2	0,96
5) Кулебаки	40900	23200	108	0,54	1
.....					
31) Шахунья	38006	15431	159	0,75	0,99
32) Шелехов	47911	33703	907	0,73	0,97
33) Вичуга	36455	21900	862	2,5	0,96
34) Сердобск	35400	20960	1400	1,01	0,93
35) Калтан	31839	19664	285	1,9	0,99

Проблема безработицы в российских городах носит сложный характер. Чаще всего официальные данные статистики о занятости населения представляются завышенными, либо упор делается на данные о характере трудовых ресурсов из раздела «Занятые в экономике, всего», который подразумевает, помимо обычных форм занятости,

самозанятость, работу в личных хозяйствах, тем самым увеличивая показатели рынка труда [5]. В последнее время большое распространение получила занятость в неформальном секторе, оценить которую весьма сложно. Так, при наличии официального уровня безработицы в 6–7%, что весьма невысоко, эксперты оценивают долю занятых в неформальной экономике России в 25–30%.

Полученные данные о безработице граждан в малых городах России также невысоки и колеблются в промежутке от 1% до приблизительно 3%. Это можно объяснить наличием развитого теневого рынка труда, отчасти – желанием муниципальных администраций сгладить статистические показатели для создания благоприятного имиджа своих городов. Еще одним фактором является нежелание самих работодателей идти на сокращения сотрудников, тем самым попадая под применение крайне зарегулированного российского трудового законодательства [7]. Они прибегают к таким методам, как неполный рабочий день/неделя, отпуск за свой счет и т. д. Таким образом, в российских малых городах показатели занятости и рынка труда не в полной мере отражают действительное положение дел, реальный уровень безработицы является более высоким.

Для оценки зависимости качества жизни и локального рынка труда будет построена линейная регрессия по двум переменным. Зависимая переменная – частный показатель качества жизни, характеризующий состояние удовлетворенности местных жителей текущей ситуацией по отношению к занятости. Независимая переменная – уровень регистрируемой безработицы.

При выявлении зависимости частного показателя качества жизни от уровня регистрируемой безработицы для административных центров получаем следующие результаты:

Модель	Коэффициенты ^а						
	Нестандартизованные коэффициенты		Стандартизованные коэффициенты	t	Знач.	95,0% доверительный интервал для В	
	В	Стд. Ошибка				Бета	Нижняя граница
1 (Константа) VAR00001	1,089 -0,96	,044 ,027					
			Бета	t	Знач.	Нижняя граница	Верхняя граница
				24,556 -3,507	,000 ,008	,987 -,159	1,191 -,033

а. Зависимая переменная: VAR00002

Зависимость между переменными существует при любом разумном уровне значений. При изменении уровня регистрируемой безработицы на 1% частный показатель качества жизни изменяется на 0,096. Причем выявленная зависимость имеет отрицательный знак, то есть при увеличении уровня регистрируемой безработицы частный показатель качества жизни снижается.

При выявлении зависимости частного показателя качества жизни от уровня регистрируемой безработицы для моногородов получаем следующие результаты:

		Коэффициенты ^а						95,0%% доверительный интервал для В	
		Нестандартизованные коэффициенты		Стандартизованные коэффициенты					
Модель		В	Стд. Ошибка	бета	t	Знч.	Нижняя граница	Верхняя граница	
1	(Константа)	,989	,018		55,073	,000	,948	1,030	
	VAR00001	-,015	,012	-,399	-1,229	,254	-,042	,013	

а. Зависимая переменная: VAR00002

Зависимость между переменными очень низкая. Если уровень регистрируемой безработицы увеличится на 1%, то частный показатель качества жизни снизится на 0,015. Выявленная зависимость также является отрицательной, частный показатель понижается на достаточно маленькую величину при изменении уровня регистрируемой безработицы.

Таким образом, наша гипотеза для административных центров и моногородов подтверждается.

Результаты исследования оказались неожиданными для авторов работы. Изначально мы предполагали, что сможем увидеть сильную зависимость между частным показателем качества жизни и уровнем регистрируемой безработицы. Несмотря на то, что гипотеза подтвердилась, зависимость оказалась слабой. На наш взгляд, причиной этого стал ряд ограничений, которые мешают полноценно оценить зависимость двух показателей. В их числе:

- недостаточность выборки. В первую очередь это связано с феноменом малого города. Как отмечалось ранее, в России их более 750. В рамках данного исследования во внимание были взяты 70 малых городов;

- ограниченность данных. Авторам были доступны только официальные данные служб занятости каждого города. В то время как многие эксперты указывают на существование обширного теневого рынка труда, а также на несоответствие показателей занятости действительному положению в экономике малых городов и высокую безработицу;
- недостаток информации. Наблюдается существенный недостаток актуальной информации по социально-экономическому положению малых городов по сравнению, например, со средними и крупными городами России. Статистические данные по многим малым городам являются устаревшими, во многих случаях просто отсутствуют, также отсутствуют электронные порталы информации, посвященные соответствующей социально-экономической тематике, занятости граждан;
- варьирование численности населения в малых городах. Проблема сопоставления относительно крупных малых городов с численностью 30–40 тысяч человек, таких, как, например, Ефремов и Можга, с малыми городами, населенными 6–8 тысячами человек, – Новохоперском, Старицей.

Заключение

В статье была рассмотрена проблема качества жизни в малых городах в связи с локальным рынком труда этих городов. Многие исследователи отмечают, что проблема занятости в малых городах России стоит весьма остро. Города были разбиты на две основные группы – моногорода и административные центры, которые составляют большую часть всех малых городов страны. Однако, собрав официальные статистические данные, мы выяснили, что безработица в малых городах оказалась очень низкой, наблюдалась даже сверхзанятость.

Для определения уровня качества жизни был использован один его частный показатель – занятость населения. Для оценки зависимости качества жизни и локального рынка труда была построена линейная регрессия. По итогам подсчетов, выявленная зависимость подтвердила гипотезу для малых городов – административных цен-

тров и моногородов. Иными словами, при росте регистрируемой безработицы частный показатель качества жизни понижается. Однако неожиданно для нас оказалось, что эта зависимость очень слабая. Авторы предполагают, что на полученные результаты оказали влияние определенные ограничения, связанные со спецификой малых городов в России.

Из проведенного исследования и анализа его результатов можно сделать следующий итоговый вывод: реальная ситуация рынка труда и качества жизни в малых городах в современной России мало изучена. При проведении следующего исследования необходимо выбрать большее количество городов и искать информацию не только в официальных источниках служб занятости города, но и данные теневой экономики и вторичной занятости.

Литература

1. *Беляева Л.А.* Уровень и качество жизни. Проблемы измерения и интерпретации // Социологические исследования. 2009. № 1. С. 33–42.
2. *Беляев В.И.* Локальные рынки: их роль, место и значение в развитии воспроизводственных процессов в регионах // Экономика. 2012. № 1. С. 247–252.
3. *Варзин В.В., Варзин А.В., Артамонова Ю.С.* Оплата труда и потребительский бюджет домашних хозяйств в малых городах // Ярославский педагогический вестник. 2010. № 4. С. 127–131.
4. *Дмитриев А.А.* Бренд малого города: к чему стремиться и как действовать // Городское управление. 2012. № 2. С. 24–28.
5. *Закова Н.В., Хозяинова С.В.* Малые города в системе социально-экономического развития региона // Проблемы современной экономики. 2011. № 4. С. 264–266.
6. *Ильин И.А., Ефимова Е.А.* Воспроизводственные и региональные аспекты рынка труда // Современные производительные силы. 2012. № 1. С. 138–147.
7. Качество и уровень жизни населения в современной России: состояние, тенденции и перспективы. Сборник материалов Международной научно-практической конференции // ОАО ВЦУЖб ИСЭПН РАН. – М.: ООО «М-СТУ-ДИО», 2012.
8. *Кравцов В.И.* Классификация городов как инструмент выбора локальной модели управления экономическими процессами // Вестник ОГУ. 2005. № 8. С. 72–82.
9. *Леонова Н.А.* Оценка конкурентного потенциала малых городов // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. 2009. № 21. С. 100–103.

10. *Любовный В.Я.* Нужны ли России малые города? // Социальная политика.
11. *Медведева И.А.* Методологический подход к оценке качества жизни населения региона // Российское предпринимательство. 2008. № 9. С. 105–109.
12. Методологические положения по статистике. – М.: Госкомстат РФ, 1996.
13. *Скосырева Н.П., Бондарец А.В., Чеснокова Ж.А.* Аспекты развития рынка труда малых городов // Современные проблемы науки и образования. 2008. № 3. С. 190–192.
14. *Скосырева Н.П.* Исследование аспектов занятости в малых городах // Современные проблемы науки и образования. 2009. № 5. С. 44–47.
15. *Третьяк В.П., Дырдина М.В.* Возможные перспективы изменения роли малых городов в экономике России // Отраслевые рынки. 2013. № 1–2. С. 1–14.
16. *Цветкова Г.С.* К вопросу о позиционировании локального рынка // Вестник ОГУ. 2010. № 8. С. 148–153.

Глава вторая

НОВЫЕ КАДРЫ
УПРАВЛЕНИЯ

*Ларионова Е.С., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Симомян В.Р., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

О расширении горизонта потребных знаний в государственных организациях в условиях кризиса

Аннотация: традиционные модели управления государственными органами сегодня не только не актуальны, но и пагубны. Это связано с кризисами, с которыми сталкиваются почти все органы государственной власти. Из-за медленного реагирования на происходящие события государство теряет не только социальный капитал, но и не справляется с управлением в целом. Ситуацию можно изменить за счет использования непрофессиональных знаний сотрудников. Это утверждение будет обосновано рассмотрением кейсов, которые своими результатами покажут, что управление, основанное на знаниях, может вывести государственный орган на более высокий уровень. В статье рассматривается новая роль государственных служащих в экономике знаний, где превалирующее значение имеет интеллектуальный капитал.

Ключевые слова: государственные органы, интеллектуальный капитал, изменения, кризис, управление знаниями, потребные знания

Введение

Сегодня знания играют одну из важнейших ролей в социуме. Если раньше экономика базировалась на материальных ресурсах [16], то реалии современности говорят о других тенденциях [2], а именно: настоящая экономика строится на нематериальных ресурсах [4]. Прибыль теперь приносят такие процессы, как обмен идеями, информацией, знанием [2]. На рынке выживает лишь тот, кто смог встроиться в новые стандарты и научился быстро реагировать на

кризис [7]. Человеческий опыт стал одним из самых ценных ресурсов общества, предприятий и человека, постоянное обучение и знание – основными компонентами успеха [8]. Кризисные ситуации способствуют активизации интеллектуальных ресурсов государственных организаций [16]. Знания сотрудников, которые далеко выходят за пределы специализации, могут превратиться в спасательный круг.

Отметим, что тема интеллектуального капитала в организациях активно исследуется в зарубежной литературе. Такие авторы, как [3], [18], [4], пишут, что конкурентоспособность компании зависит от умения руководства выявлять неявные знания сотрудников и направлять их в проблемные места.

Глобальный финансово-экономический кризис, начиная с 2007 г., и его итоговое влияние поставили под сомнение вклад государства в стратегии развития человеческих ресурсов в условиях кризиса. Но многочисленные исследования в Соединенных Штатах Америки, Великобритании и Ирландии в условиях финансово-экономического кризиса доказывают, что человеческие ресурсы и интеллектуальный капитал являются факторами, которые могут внести свой вклад в культуру чрезмерных рисков и неэффективного принятия решений [17]. То же относится и ко многим другим странам. Так, «в Таиланде с 2003 г. разработана система управления талантами в государственных органах, что доказывает незаменимую роль выявления и развития талантов в обмене знаниями и инновациями для продолжения последующего развития государственного сектора» [21].

В России также идут исследования в данной области, подобными темами занимаются авторы [2], [5], [9]. Но проблема состоит в том, что научное сообщество признает важность и необходимость управления знаниями, однако государственный сектор пока не стремится внедрять данные методики в свою работу. Так происходит потому, что государственные служащие в основной массе не ориентированы на результат [14], они не рассматривают свою работу как нечто не отчуждаемое с ними, наоборот, они четко рисуют границу, где есть я, а где служебные дела. Также государственный орган не ориентирован на получение прибыли [21], но ведь прибыль может быть не только в денежном варианте, но и в социальном.

В статье мы будем разграничивать такие понятия, как «знание» и «информация». Зачастую эти понятия отождествляют, что приводит к искажениям в понимании того, как лучше использовать человеческие ресурсы. Очень правильную трактовку этому разделению дал Тиссу, он пишет так: «Новости, получаемые нами из Bloomberg или Reuters, – это информация. В свою очередь мнение ведущих аналитиков и комментаторов, помещающих эти новости в определенный контекст и позволяющих использовать их для создания новой ценности, более сродни знаниям» [20].

Интеллектуальный капитал и его роль в успешном функционировании государственной организации

Понятие «интеллектуальный капитал» ввел в научный оборот Дж. Гелбрейт в 1969 г. Многие исследователи, такие, как [14], [10], считают, что интеллектуальный капитал – это знания, которые можно преобразовать в стоимость. Они отождествляли вышеназванное понятие со всеми ненадежными и нематериальными ресурсами, участвующими в создании ценности организации.

Интеллектуальный капитал состоит из трех составляющих капиталов: структурный, человеческий и капитал отношений [14]. Человеческий капитал плотно связан с творческими и интеллектуальными способностями индивидов [9]. Также в эту категорию входят такие компоненты, как знания, навыки, моральные ценности, культура труда.

Структурный капитал лежит в самой основе организационного устройства и нацелен на накопление знаний и распространение информации в коллективе [14]. К нему относятся базы данных, IT-системы, технологии, изобретения, процессы, авторские права, патенты, ноу-хау, товарные знаки, культура организации.

Под капиталом отношений (потребительский капитал) понимаются отношения с основными заинтересованными сторонами, а также репутация и имидж организации, которые создаются в результате взаимодействия с этими сторонами [9]. Суть подобных отношений

передается через отношения с потребителями, поставщиками, конкурентами, местными сообществами, а также через бренды, имидж организации, торговые марки. Потребительский капитал – это количество и качество постоянной клиентуры организации [14].

Эти три вида интеллектуального капитала не должны действовать сами по себе, необходимо, чтобы они работали в едином ключе, синхронизировались и дали синергетический эффект, тогда возникнет перекрестное влияние одного вида интеллектуального капитала на другие.

Концепция управления знаниями в организации доказала свою эффективность в больших корпорациях [10]. Подобный опыт необходимо применить и в органах государственной власти, так как данная сфера нуждается в преобразованиях. Мы полагаем, что для государственных органов подойдет формат обучающейся организации. Обучающиеся организации характеризуются командным духом, общим видением проблем, системным мышлением ее сотрудников, организационным творчеством и личным мастерством работников. Обучающиеся организации обеспечивают для своих сотрудников непрерывное обучение через их развитие. Примеры успешных обучающихся государственных органов можно увидеть в азиатских странах (Япония, Сингапур, Тайвань) [21].

Также в государственное управление вводят стандарты качества серии ИСО 9000 [7], которые определяют правила управления знаниями в госсекторе. Наиболее распространенными стандартами, модели которых используются органами власти и местного самоуправления во всем мире, являются: ISO 9001:2008 (менеджмент качества); ISO 14001:2004 (экологический менеджмент); SA 8000: 2008 (социальная ответственность); ISO 27001:2005 (информационная безопасность); OHSAS 18001:2007 (профессиональная безопасность и охрана труда) [7].

В США большинство муниципалитетов и столиц штатов сертифицированы [16]. Внедрение в государственные органы принципов менеджмента качества позволило оптимизировать расходы государственных органов и сократить неквалифицированных служащих.

Для того чтобы интеллектуальный капитал в государстве заработал, его необходимо интегрировать в общую систему управления в государственных органах.

Точки кризиса – как понять, когда надо включать непрофессиональные знания сотрудников

Современную эпоху можно смело назвать «эрой кризисов». Прогресс не привнес стабильность и гарантии обществу, а, наоборот, сделал возможным любые исходы. По нашему мнению, кризисы открывают новые возможности для государственных органов, а также дают толчок к изменениям и преобразованию. Важно вовремя заметить положительные моменты и начать управлять развитием кризиса.

«Кризис – это смена организационной формы, когда потенциал развития главных элементов преобладающей системы уже в основном исчерпан и в то же время появились и вступают в борьбу элементы новой» [16]. Именно в этот момент и возникает кризис.

Для органов государственной власти потрясения – полезный элемент, так как дают госорганам возможность пересмотреть стратегию управления. Выход из данного положения возможен за счет грамотного управления имеющимся интеллектуальным капиталом. В понятие «управление интеллектуальным капиталом» входит нечто большее, чем расставить по другому принципу игроков. Руководитель должен попытаться найти подход к знаниям государственных служащих, но не конкретно специализированных, а знаний широкого профиля. Именно они смогут вывести аппарат из кризисного состояния.

Существуют разные методики учета интеллектуального капитала [10]. Данные методики использовались в крупных корпорациях и хорошо себя зарекомендовали [5]. Государственный сектор нуждается в успешных примерах, так как, по сути, крупные корпорации по своей внутренней структуре схожи с органами государственной власти. В разработке данных методик участвуют специалисты – практики консультационных компаний, признанных авторитетов в области менеджмента [6].

Отметим, что существует две школы учета интеллектуального капитала: североамериканская и европейская. Для Северной Америки характерно применение стандартизированных систем измерения ИС и раскрытие информации об интеллектуальном капитале [1]. Европейская школа предполагает мероприятия, проводимые в целях

повышения эффективности внутрикорпоративного управления [8]. Также следует сказать, что в методике используется три общих подхода к измерению: первый основан на системе показателей, второй – на точной оценке и третий – описательный подход.

Подход, основанный на системе показателей

При данном подходе используют гибкую систему показателей, которая способна отразить уникальность стратегии государственного органа власти или бизнеса. Согласно этому подходу интеллектуальный капитал – это нечто объективно существующее, его характеристики и положительное значение для госсектора можно прогнозировать в рамках причинно-следственной структуры, к ним применимы аддитивная и комплементарная логика. Например, модель Skandia Value Scheme – схема ценности, разработанная для компании Skandia. Данная модель включает в себя человеческий и структурный капиталы. Последний, в свою очередь, подразделяется на клиентский, инновационный и процессный капиталы [13]. С помощью подхода, основанного на системе показателей, можно получить представление о нематериальных активах компании в различных областях.

Описательный подход

Описательный подход основан на повествовании, иногда с использованием визуального представления. Повествование позволяет разработать план действий в период кризиса, но это возможно только в том случае, если в государственном органе существуют определенные коллективные взгляды. На их основе можно узнать намерения и действия отдельных сотрудников. Пример использования описательного подхода содержится в руководстве, выпущенном Министерством науки, технологии и инноваций Дании в 2003 г. – отчете об интеллектуальном капитале Дании [15]. Согласно этому документу отчет об интеллектуальном капитале состоит из четырех частей: описание знаний, проблемы в области управления, инициативы и показатели. Преимущества описательного подхода связаны с присутствием ему гибкостью при интерпретации данных и возможностями мотивировать сотрудников, координировать действия и предоставлять информацию.

Подчеркнем, что, несмотря на большое количество различных практик и методик по измерению и отражению капитала, до сих пор

не сформированы стандарты. Лишь немногие компании, среди которых Scandia, IBM, в течение последних лет размещают информацию об интеллектуальном капитале своей компании [5].

Кризис всегда приходит неожиданно, и к нему необходимо подготовиться заранее. Мы считаем, что прежде всего в государственные органы власти необходимо внедрить новую позицию – менеджеров по управлению знаниями. Они будут мобильно реагировать на изменение ландшафтов «управленческого рынка» и помогут избежать неприятных ситуаций.

Исследование кейса управления знаниями на примере зарубежного опыта

Как правило, модели функционирования государственных органов – это консервативные, неповоротливые, бюрократические, медленно развивающиеся модели. Но зарубежный опыт показывает, что внедрение методик управления знаниями в стране может быть успешным и полезным для реализации ключевых стратегий государства, особенно во время кризиса.

Для более подробного понимания обозначенной проблемы следует рассмотреть подробный анализ организаций государственного и частного сектора в США, Великобритании и Ирландии [17]. Результаты данного исследования основаны на теории когнитивных оценок. Был проведен анализ аудио- и видеоматериалов публичных слушаний, посвященных проблемам финансового кризиса, были просмотрены официальные отчеты организаций в период финансового и экономического кризиса, протоколы заседаний, переписка по электронной почте ключевых участников.

В ходе исследования выяснилось, что во время кризиса (2007–2011 гг.) государственные органы зачастую скрывали от кадрового состава настоящее положение дел с целью оптимизации работы органа. Если сотрудники не знают, сколь рискованны принимаемые ими решения, их работа становится результативнее.

Это доказывает тот факт, что чрезмерная склонность к рискам и слабая система принятия решений менее склонны к «бонусной культуре». В свою очередь, стратегия развития человеческих ресурсов

(SHRD) потенциально способствует возникновению когнитивных оценок у чиновников и государственных служащих.

Финансовый кризис способствовал разрыву между нереалистичными целями и стратегией развития человеческих ресурсов. Это усугубило спад организационной культуры и способствовало более рискованному поведению на государственной службе. Исследователи выявили, что такие факторы, как сосредоточенность на выравнивание производительности, организаторские и лидерские возможности лидеров, а также организационная культура, наиболее склонны к организационным дисфункциям.

Управление человеческими ресурсами в период кризиса сосредоточено на разработке эффективной организационной культуры, развитии лидерского потенциала и на управлении организационным развитием. «Сегодня государственному органу важно понимать, что движет поведением государственного служащего. Необходимо сбалансировать стратегию УЧР с организационной стратегией. Руководители высшего звена должны выйти за рамки экономической теории и принять значение психологических и социально-психологических теорий» [17]. Данное исследование доказало, что человеческие ресурсы играют важнейшую роль в преодолении кризиса.

Рассмотрим пример Таиланда, где была внедрена система управления талантами в период Великой рецессии. В 2003 г. в Таиланде Комиссией управления государственной службой (OCSC) была внедрена система управления талантами в государственные органы власти на всех уровнях. В течение десяти лет разработчики исследовали сотрудников государственных органов и служб с целью выявления талантливых сотрудников, которые стали бы локомотивом качественных изменений на управленческом уровне государственного сектора. Также разработчики пытались решить проблему утечки мозгов из публичной системы в бизнес. «Данная концепция была представлена как новая административная стратегия высоких достижений. Она включила в себя систему отбора персонала, развития, мотивации и удержания работников» [21].

Исследование состояло из двух частей: количественный метод (метод корреляции) и метод фальсификации. Метод корреляции был рассчитан по концепции Tabachnick и Fidell (2001). В выборку входили 540 успешных государственных служащих, представляющих 153 государственных учреждения, которые были разделены на две группы для исследования количественным и качественным методами.

Кейс-анализ (ссылка) выявил, что успешность системы управления талантами зависит от четырех ступеней набора и отбора: 1) идентификация талантов; 2) развитие; 3) мониторинг и оценка; 4) поощрение.

Успех тайландской системы управления талантами объясняется последовательной кадровой политикой, направленной на выявление лучших сотрудников и внедрение современных методик управления. Правительство готово было вкладываться в государственных служащих, несмотря на тяжелое состояние страны. В конце 2011 г. были получены первые результаты данного нововведения [21], что дает возможность уверенно утверждать: грамотное использование интеллектуального капитала может послужить катализатором смягчения последствий кризиса.

Еще один пример – Сингапур, который в 2007 г. был помещен Всемирным банком в ведущие 10% стран по эффективности государственного управления. В основе кадровой политики правительства Сингапура лежат три главных принципа: 1) осознание стратегической важности и ключевой роли талантов и лидерства для государства; 2) меритократия – система набора и продвижения служащих на базе их профессиональных и деловых качеств; 3) фундаментальное требование к лидерам – честность и искренность.

Правительство Сингапура ориентировано на отбор, развитие и удержание лучших кадров для работы в государственном секторе. «Поэтому госслужащий должен обладать умением смотреть на вещи с высоты птичьего полета, видеть проблемы с разных углов, глубоко и рационально анализировать ситуацию, применять воображение и творчество для генерации новых подходов к решению. Но при этом госслужащий не должен забывать об основных своих функциях» [14].

Также в Сингапуре в 1983 г. была внедрена система оценки потенциала (paSpotential Appraisal System), созданная на базе системы оценки потенциала компании Shell. Данная модель полезна в первую очередь для руководителей, так как дает им лучшее понимание, куда направить того или иного сотрудника.

Таким образом, успешность государственного управления в Сингапуре обусловлена грамотно выстроенной системой управления человеческими ресурсами, основанной на принципах отбора лучших из лучших и меритократии.

Таким образом, экономический кризис заставил государственные органы по-другому посмотреть на управление государственными служащими, что подвигло их пересмотреть кадровую политику. Аппарат в целом должен быть готов к изменениям, гибкости, инновациям и риск-менеджменту. В этих условиях наиболее ценятся государственные служащие, сочетающие сбалансированно развитые компетенции и опыт. На основе исследования можно заключить, что от грамотного управления знаниями в органах государственной власти зависит качество исполнения должностных обязанностей.

Литература

1. *Быкова А.А., Молодчик М.А.* Влияние интеллектуального капитала на результаты деятельности компаний // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. № 3. 2013.
2. *Гапоненко А.Л.* Управление знаниями. – М.: ИПК госслужбы, 2001.
3. *Друкер П.* Посткапиталистическое общество. [Электронный ресурс]. – URL: http://iir-mp.narod.ru/books/inozemcev/page_1067.html
4. *Дэвид П., Форэ Д.* Экономические основы общества знания // Экономический вестник Ростовского университета. 2003. Т. 1.
5. *Золотухин В.А.* Управление знаниями органа государственной службы на основе технологий дистанционного образования // Общество – среда – развитие». 2013. № 13.
6. *Лялин А.* Менеджеры, которые нам необходимы // Высшее образование сегодня. 2010. С. 68–75.
7. *Макаров А.М., Воробьева О.А.* Интеллектуальный капитал организации в антикризисном управлении // Вестник Удмуртского университета. 2008. С. 107–118.
8. *Мансуров Р.* Оценка стоимости компании: вероятностный подход // Менеджмент сегодня. 2012. № 1.
9. *Наумов А.И., Взоров В.Н.* Концепция управления знаниями и практика компании IBM // Вестник Московского университета. Серия 24. Менеджмент. № 2. 2012. С. 33–77.
10. *Руус Й., Пайк С., Фернстрем Л.* Интеллектуальный капитал: практика управления. – СПб.: Высшая школа менеджмента, 2008.
11. *Стин А., Уэльш Д., Маккормак Д.* Противоречивые концепции учета человеческих ресурсов // Мотивация и оплата труда. 2012. № 4.
12. *Тютюнник В.М., Мусихина А.Ю.* Роль знаний в интеллектуальном капитале информационного общества // Перспективы науки. 2011. № 21. С. 202–211.
13. Управление талантами: опыт бизнеса и государства. Ward Howell Talent Equity Institute. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.wardhowell.ru/upload/iblock/003/Talent%20Equity%20Institute_07.08%20FINAL.pdf

14. Эдвинсон Л., Мэлоун М. Интеллектуальный капитал. Определение истинной стоимости компании. [Электронный ресурс]. – URL: http://iirmp.narod.ru/books/inozemcev/page_1429.html

15. Эрик Л. Учет интеллектуального капитала: согласование целей и подходов // Мотивация и оплата труда. 2013. № 3.

16. Altiok P. Applicable vision, mission and the effects of strategic management on crisis resolve. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 24, 2011. P. 61–71.

17. MacKenzie C., Garavan T.N., Carbery R. Advances in Developing Human Resources. *The Global Financial and Economic Crisis: Did HRD Play a Role*. Vol. 16, Issue 1, February 2014. P. 34–53.

18. Nonaka I., Takeuchi H. *The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press, 1995, New York, NY.

19. Stewart T.A. *Intellectual Capital: the New Wealth of Organizations*. Doubleday / Currency, New York, 1997.

20. Teece D.J. *Managing the Intellectual Capital*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

21. Ungsinun Intarakamhang, Narisara Peungposop. Effective Improvement of Talents Management for Continuing of Managing Government. *Asian Social Science*; Vol. 10. № 1. 2014.

*Бельфер Е.М., студентка магистратуры ГиМУ
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

Требования к компетенциям менеджеров организации в зависимости от ее профиля

Аннотация: специфический набор личностных качеств, а также характеристики стиля руководства не являются единственным ключом к успеху в управлении организацией в целом и отдельными процессами в ней. В статье приводится обоснование того, что руководители высшего звена для достижения успеха на работе должны обладать развитыми компетенциями, специфическими знаниями и навыками в управлении стратегией, финансами, человеческими ресурсами.

Ключевые слова: руководитель высшего звена, компетенции, знания, навыки, карьера, стратегическое управление, управление человеческими ресурсами, профиль организации

Принятие решения о продвижении сотрудника на высшую руководящую позицию внутри организации или назначении руководителя извне является ключевым и может повлечь множество изменений в работе организации вне зависимости от того, действует ли она в частном или государственном секторе. Стоимость неверного решения включает затраты на поиск нового сотрудника, административные издержки, затраты времени сотрудников на проведение интервью, упущенные выгоды, время на вступление в должность и т. д. Зачастую на практике оценка руководителя перед началом работы не выявляет в полной мере слабые стороны кандидата. Это влечет задержку во времени выявления факта некомпетентности или отсутствия знаний и навыков менеджера в отношении той или иной сферы деятельности. Так по какому же единому принципу должны происходить кадровые перестановки в организациях – государственных и частных? Это – один из вопросов, на который современные исследователи не дают четкого ответа. Более того, в отечественной академической литературе тема универсальности определенных компе-

тенций, знаний и навыков для руководителей высшего звена не освещалась широко (по крайней мере, поиск и исследование не привели к желаемому результату). Практика назначения на должности сегодня – особенно та, которая впоследствии громко освещается в прессе, – показывает, что не каждый руководитель способен занять ту должность, на которой его может видеть собственное начальство или коллеги.

Выдвинем рабочую гипотезу, что различие в знаниях и навыках (как аспектах управленческих компетенций) руководителей высшего звена в сферах формирования стратегии организации, управления человеческими ресурсами (HR) и управления финансами не является фактором, осложняющим переход между высшими должностями в разных секторах. Эта гипотеза будет нами опровергнута посредством анализа ряда аргументов, содержащихся в рассмотренных источниках, а также с помощью изучения реальной практики (кейса), связанной с последствиями назначения на высшую должность руководителя, не обладающего достаточными компетенциями формирования стратегии, УЧР и управления финансами в сфере деятельности данной организации.

В последние десятилетия растет популярность компетентностного подхода к работе с человеческими ресурсами. Что такое компетенция? Четкого определения этого термина, к сожалению, не существует. Под компетенцией подразумевается индивидуальная характеристика, отражающая способность применения сотрудником знаний, навыков, возможностей, поведенческих примеров, личных характеристик для выполнения конкретной работы. Впервые этот термин был введен МакКлелландом [7] в начале 70-х гг. прошлого века. С середины 90-х гг. частные и государственные компании в развитых странах начали использовать компетентностный подход повсеместно. Его следует отличать от традиционного подхода к оценке знаний-навыков-способностей, ведь, имея все это и в то же время не обладая подходящими личностными качествами, человек может не быть успешным. Знания – то, чем человек обладает, его понимание теоретических и практических приложений информации. Навыки – способность их применять. Способности подразумевают достаточность сил, в том числе ментальной и физической. Знания, навыки и способности фундаментальны для компетенций, однако

последние, в свою очередь, в большей степени основаны на поведенческих аспектах, нежели знаниевых [3]. Более того, качественная оценка и работа с компетенциями позволяет прогнозировать поведение сотрудника на рабочем месте в ситуациях, свойственных уровню его позиции в организации.

Следует отметить, что в статье мы вводим допущение, которое в большей степени относится к тому факту, что успех управленца высшего звена в немалой степени также связан с его личностными характеристиками и особенностями характера. Исследование проводится, оставляя этот факт за рамками. Необходимо заметить, что следует проводить различие между высшим руководством государственной и частной организаций [10]. Организации государственного сектора, существующие на средства налогоплательщиков, управляются выборными официальными лицами или назначенными/выбранными членами совета. При назначении на такие позиции не принимаются во внимание те квалификационные параметры, на оценку которых ориентированы рекрутеры в частном секторе. Во многих случаях решение принимается не на основе таких качеств, как лидерские возможности, соответствие команде или последовательность, а на основе таких черт, как лояльность и политические связи [10]. Действительно, управление в государственном и частном секторе в той же мере схожи, в какой и различны. При этом различиям стоит придавать большее значение, для государственных служащих требования к компетенциям даже шире, чем к топ-менеджменту в частном секторе, они включают в себя внедрение в повседневную практику ценностей и государственной этики [6]. Данные факты не имеют существенного влияния на кластеры компетенций, необходимые для успешной работы руководителя на высших должностях, поскольку мы не рассматриваем личные качества руководителей как движущую силу успеха.

Итак, исходя из допущения, что критерии успешности руководителя могут быть определены как ключевые компетенции, которыми он обладает, обратимся к накопленным знаниям в данной сфере и результатам научных изысканий международных авторов.

В чем непосредственно заключается работа менеджера высшего звена на должности директора? В большой степени это коммуникации с окружающими – руководством (если оно есть), равными, подчиненными и подчиненными подчиненных, а также построение биз-

нес-сетей, выстраивание отношений со всеми перечисленными выше и внешними агентами [12]. В реальности работа управленцев высшего эшелона заключается в том, чтобы выполнять такие функции, как [5]:

- коммуникация;
- традиционный менеджмент (планирование, принятие решений и контроль);
- управление человеческими ресурсами;
- установление деловых контактов (*networking*, построение бизнес-сетей).

В источниках отмечается, что каждая из указанных нами выше сфер компетенций обычно не стоит отдельно от других. Ярким примером может служить внедренная в США модель компетенций для государственных служащих, министров и руководителей государственных агентств и ведомств – PSG (*Professional Skills for Government*). Этот комплекс, утвержденный в 2003 г., включает в себя такие кластеры компетенций, как управление другими людьми (подчиненными, персоналом), финансовый менеджмент, клиентский менеджмент, проектный менеджмент, стратегическое мышление. Более того, управленческая компетентность руководителей в США в обязательном порядке включает следующие сферы [15]:

- управление изменениями (в том числе стратегическое мышление);
- управление персоналом (конфликты, культурное многообразие, команды);
- управление ресурсами (финансовыми, человеческими, технологиями);
- достижение результатов;
- коммуникация и образование бизнес-сетей.

Примеры организации обязательных моделей компетенций государственной службы, приведенные выше, доказывают нашу позицию и подтверждают необходимость соответствия всем трем кластерам компетенций. Интересно, что подобные требования выдвигаются авторами и практиками не только по отношению к сфере государственного управления, но и к частным организациям. Так, некоторые авторы провели социальные исследования среди компаний в разных странах, в том числе входящих в список *Fortune 500*. Они имели раз-

ную форму и методологию, одни [1, 2, 9] представляли собой социальное исследование, в котором доказательство гипотез проводилось путем сбора данных в ходе социального исследования и их обработкой с последующим построением математической модели. Другие описывали кейсы [6] или исследовали проблемное поле путем выявления причинно-следственных связей и логического обоснования тех или иных фактов – методом системного дискурса [4, 10]. Информацию, собранную в трудах международных авторов по этой тематике и представляющую невероятную ценность для профессионального сообщества и круга исследователей, можно в целом свести к одной мысли: навыки и знания в стратегическом подходе к управлению человеческими ресурсами и финансами являются минимальным обязательным набором кластеров компетенций, необходимых для успешной работы на позиции руководителя высшего звена в государственной или частной компании.

Самой существенной задачей руководителя является управление другими сотрудниками, иначе он был бы высокопрофессиональным специалистом и советником с набором технических компетенций, знающим свое дело, но не лидером организации [1, 2, 4, 5, 9]. Это подтверждает существенность обладания профессионально развитыми навыками управления персоналом. В то же время наличие развитых компетенций в сфере разработки и реализации стратегии [1, 2, 6] и управления финансовыми ресурсами отмечается как критичное [1, 6].

Важность синтеза всех трех кластеров компетенций подчеркивается в научных академических работах. HR-менеджер высшего уровня должен иметь хорошее понимание, быть способным объяснить, в своей работе ориентироваться на связи стратегии развития организации со своими инициативами и стратегией в управлении талантами, в частности, когда затронуты финансовые аспекты [1]. В то же время директор (вице-президент) по управлению человеческими ресурсами, который понимает бизнес-стратегию и обладает навыками работы с ней, скорее всего, будет лучше поддерживать ее реализацию и лучше вовлекать себя в процесс развития организации, понимая этот процесс на более глубоком уровне [2]. Таким образом, имеется научная база, обоснование зависимости успеха руководителей высшего уровня не только от их общей функциональной направ-

ленности (генеральные директора), но и от частной функциональной направленности руководителей ключевых функций (члены совета директоров: директор по управлению человеческими ресурсами, финансовый директор, директор по организационному развитию).

Каждая крупная компания включает набор компетенций руководителя в основу оценки его возможности вступить на высшую руководящую должность. Интуитивно компании имеют тенденцию выбирать сотрудника, обладающего существенными знаниями тенденций рынка в соответствующей сфере. Возможно ли, что, придя из другой сферы и обладая знаниями о другом рынке, руководитель изучит эту информацию и будет успешен? Аргументы достаточности соответствия формальным критериям в развитии компетенций в сфере выработки стратегии и управления человеческими и финансовыми ресурсами для подобного перехода носят косвенный характер. Чудеса случаются. Однако привлечение к руководству компанией потребует существенных временных инвестиций в анализ рынков и текущего положения дел. Ниже мы предлагаем подтверждение того, что переход в другую сферу возможен, однако не всегда будет успешен и может стать существенным осложнением для работы всей организации.

Какие последствия может иметь назначение на высшую должность руководителя, не обладающего соответствующими указанными компетенциями в сфере деятельности организации? Рассмотрим пример назначения Кэрл Бартц на должность исполнительного директора компании Yahoo! Inc. в 2009 г.

Профессиональная карьера Кэрл Бартц началась в области производства в Minnesota Mining and Manufacturing Company (3M), где она занимала позиции сотрудника в отделе продаж. Карьерный рост позже последовал в компьютерных компаниях Digital Equipment Corporation и Sun Microsystems, занимающихся разработкой программного обеспечения для компьютеров. К моменту вступления в руководящую позицию в Autodesk, Inc., госпожа Бартц была ответственной за продажи в Sun Microsystems по всему миру и возглавляла работу по международным операциям компании в должности вице-президента. До прихода в Yahoo! Inc. К. Бартц занимала позиции исполнительного директора и председателя правления Autodesk, Inc. в период с 1992 по 2009 г.

Таблица 1. Основные места работы К. Бартц до ухода из Yahoo! Inc. по сферам

Год начала работы	Компания	Отрасль / сфера	Специфика работы	Уровень
1976	3M	Производство, многоотраслевая	Продажи	Рядовой сотрудник
1980	Digital Equipment Corporation	Компьютерное оборудование	Продажи, управление	Рядовой сотрудник, руководитель первого и среднего звена
1983	Sun Microsystems	Вычислительная техника, разработка программного обеспечения	Управление, продажи	Руководитель среднего звена, руководитель высшего звена
1992	Autodesk, Inc.	Разработка программного обеспечения	Управление	Руководитель высшего звена
2009	Yahoo! Inc.	Интернет	Управление	Руководитель высшего звена

Рассмотрим, в чем заключалась работа Кэрл Бартц в качестве исполнительного директора в эти годы. Описание должности исполнительного директора Autodesk включает следующие задачи: планирует, направляет, координирует и контролирует ежедневную работу Autodesk. Зоны ответственности исполнительного директора: бюджеты компании и финансовая отчетность, кадровая политика, продвижение философии Autodesk «Выдающиеся достижения в области компьютерного программного обеспечения» [8]. За время работы госпожи Бартц на руководящем посту компания значительно выросла, расширила географию своего присутствия, диверсифицировала продуктовые линейки и перестала зависеть от своего самого известного продукта AutoCAD. В 2006 г. под ее руководством компания Autodesk заняла 62-е место в списке ста самых быстро растущих компаний по версии Forbes. Успехи компании подтверждают вывод о состоятельности Кэрл Бартц как руководителя высшего звена и ее профессиональном обладании компетенциями в сферах выработки и реализации стратегии, управления человеческими ресурсами и финансами. Демонстрация этих компетенций являлась непосредствен-

ной задачей исполнительного директора компании на протяжении многих лет.

Тем не менее успех руководителя высшего звена в одной сфере не может гарантировать аналогичного успеха в другой сфере. Как отразилась на проявлении тех же навыков, знаний, действий смена сферы деятельности, с которой был сопряжен переход Кэрол Бартцц на должность исполнительного директора Yahoo! Inc.? Требования к должности не меняются, если это высшая руководящая позиция в компании. Задачи исполнительного директора в Yahoo! Inc. не отличаются от аналогичной позиции в Autodesk, Inc. Госпожа Бартцц занималась оптимизацией организационной структуры компании, сократила около пяти процентов рабочих мест, управляла финансами для вывода компании из кризиса. Обладая не изменившимся набором навыков, знаний и умений, Кэрол Бартцц тем не менее не смогла успешно руководить компанией, подверглась резкой критике и была уволена в сентябре 2011 г., через два с половиной года после прихода на должность исполнительного директора.

На наш взгляд, в первую очередь, причины этого лежали в переходе из одной сферы деятельности в другую. Даже несмотря на то, что обе компании оперируют в области информационных технологий, разработка программного обеспечения и Интернет не могут быть сравнимы. Для успешного руководства Yahoo! Inc. необходимо обладать знаниями об особенностях ведения бизнеса в Интернете, которые будут положены в основу разработки стратегии развития организации и последующего принятия решений. Подобными знаниями обладает нынешний исполнительный директор, пришедшая в Yahoo! Inc. на должность исполнительного директора из прямого конкурента компании – Google.

Опровержение выдвинутой гипотезы доказывает, что обладание специфическим набором компетенций по разработке и реализации стратегии, управления человеческими и финансовыми ресурсами в определенной сфере является критичным, и отсутствие релевантного опыта у руководителя высшего звена в сфере оперирования конкретной организации может привести к нежелательным последствиям его назначения на должность. Таким образом, обосновано, что принятие решения о кадровых назначениях должно быть сопряжено с глубоким анализом не только соответствия управленческих и технических компетенций кандидата, но также его опыта и знаний о сфере, в которой действует организация.

Литература

1. *Bocchi J.A.* Strategic Business Knowledge for Senior HR Executives: An HRPS Mini-MBA Workshop on Financial Linkages // *Human Resource Planning*. 23(1). 2000. P. 9–11.
2. *Choi Sang L., Wan Ismail W., & Amin S.* Internal consultation skill and linkage with the critical strategic roles of HR practitioners in Malaysia // *Journal Of Management Development*. 30(2). 2011. P. 160–174.
3. *Hsieh S.C., Lin J.S. & Lee H.C.* Analysis on Literature Review of Competency // *International Review of Business and Economics* Vol. 2. 2012. P. 25–50.
4. *Kor Y.Y., & Mesko A.* Dynamic managerial capabilities: Configuration and orchestration of top executives' capabilities and the firm's dominant logic // *Strategic Management Journal*. 34(2). 2013. P. 233–244.
5. *Luthans F.* Successful vs. Effective Real Managers // *Academy of Management Executive*. 2(2). 1988. P. 127–132.
6. *Mau T.A.* Public Sector Leadership Development: The Canadian Model Considered // *CSL Leadership Review* Vol. 1. № 4. 2007. P. 267–293.
7. *McClelland D.C.* Testing for competence rather than for intelligence // *American Psychologist*, 28. 1973. P. 1–14.
8. *The Autodesk File. Bits of History, Words of Experience / Edited by John Walker, Fourth Edition, 1994.* [Электронный ресурс]: URL: <http://www.fourmilab.ch/autofile/>
9. *Van Eynde D. F., & Burr R.M.* Human Resource Knowledge and Skills Needed by Non-HR Managers: Recommendations From Leading Senior HR Executives // *Organization Development Journal*. 29(4). 2011. P. 67–80.
10. *Williams H.E.* Influential Managers in the Public Sector: How Can OD Prepare Managers in the Public Sector for Today's Challenging Working Environment // *Journal of Leadership, Accountability & Ethics*. Nov. 2012, Vol. 9 Issue 5. 2012. P. 125–136.
11. *Дюков И.И., Платонов В.В.* Подход к исследованию формирования интеллектуального потенциала инновационных менеджеров в процессе непрерывного образования // *Экономика и управление*. 2012. № 8. С. 42–47.
12. *Комтер Дж. П.* Чем на самом деле занимается эффективный топ-менеджер // Как стать эффективным руководителем / Пер. с англ. – М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2009. (Серия «Классика Harvard Business Review»).
13. *Ломовцева О.А., Мордвинов А.И.* Ключевые компетенции в формулировании стратегии корпоративного управления // *Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология*. 2005. № 9.
14. *Суханова И.М.* Какими компетенциями должен обладать руководитель отдела продаж // *Управление сбытом*. 2007.
15. *Шакина М.А., Турняк К.В.* Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт // *Arg administrandi (Искусство управления)*. 2012. № 4. С. 41–55.

*Баталов Р.М., студент магистратуры ГиМУ
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Мосин Д.И., студент магистратуры ГиМУ
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Юдина Ю.С., студентка магистратуры ГиМУ
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

О демотивирующем характере существующих государственных социальных гарантий государственным гражданским служащим

Аннотация: в настоящее время проблеме мотивации государственных гражданских служащих (далее – гражданские служащие) уделяется недостаточное внимание. Предполагается, что изменения системы оплаты труда (оплата по результатам) достаточны для установления мотивации гражданских служащих на результативную деятельность. В статье будет показано, что внедрения оплаты по результатам недостаточно для установления профессиональной мотивации. Дополнительно необходимо изменить систему государственных социальных гарантий, предоставляемых гражданским служащим. Выдвинутая гипотеза будет подтверждена проведением опроса среди гражданских служащих относительно потенциально мотивирующей роли государственных социальных гарантий на эффективность служебной деятельности.

Ключевые слова: государственные гражданские служащие, система мотивации, государственные социальные гарантии, оплата труда, служебная деятельность

Повышение эффективности служебной деятельности гражданских служащих является ключевым условием создания более качественной системы государственной гражданской службы. На это обстоятельство указывалось как в федеральных программах «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» и «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» [1, 2, 3], так и в исследовательских статьях, посвященных совершенствованию института государственной службы.

Авторы статей, посвященных изучению данного вопроса, в основном, считают изменение системы оплаты труда и иной материальной мотивации предпосылкой повышения эффективности служебной деятельности [4, 5]. Многие исследователи описывают систему государственных социальных гарантий с позиции предоставления социальных льгот как дополнительную надстройку к заработной плате гражданских служащих, не имеющую мотивирующего характера [6, 7].

Однако к выбранной нами тематике ближе те исследовательские работы, в которых тема государственных социальных гарантий гражданским служащим рассматривается как инструмент повышения эффективности служебной деятельности, обосновывается необходимость внедрения не только оплаты труда по результатам, но и эффективной системы реализации предоставления государственных социальных гарантий гражданским служащим по такому же принципу учета эффективности служебной деятельности [7, 8, 9].

В настоящее время исследованиями государственных социальных гарантий занимаются многие авторы, которые определяют их как необходимую взаимосвязь между социальной защищенностью государственных гражданских служащих и их правовым статусом (как компенсация за ограничения, накладываемые государственной гражданской службой) [10] либо как соотнесение социально-правовых мер государственных гражданских служащих с исполнением их обязанностей не только в этом статусе, но и как граждан РФ с определяющим нормативным обоснованием [11, 12]. Как отмечают некоторые исследователи, совершенствование государственных социальных гарантий гражданским служащим связано с нарастающими институциональными проблемами, которые особенно актуальны для Российской Федерации. Данные проблемы возникают вследствие того, что при выборе материальных и нематериальных механизмов стимулирования на государственной гражданской службе приоритет отдается последним, поскольку размер федерального бюджета ограничен [13]. Тем самым можно констатировать, что государственные социальные гарантии гражданским служащим имеют социально-компенсирующую природу и не отражают степени результативности предшествующей служебной деятельности. Чаще всего государственные социальные гарантии рассматриваются как инструмент поддержания на приемлемом уровне жизненного обеспече-

ния и социального статуса гражданских служащих и членов их семей, который зависит от выслуги лет [10]. Такая трактовка государственных социальных гарантий приводит к незаинтересованности гражданских служащих в эффективном исполнении должностных полномочий, поскольку эффективность не влияет на содержание и уровень государственных социальных гарантий, а ведь именно они призваны компенсировать наличие ограничений, существующих на гражданской службе, и наряду с оплатой труда играют немаловажную роль при поступлении на государственную службу и ее прохождении.

Возникает вопрос: можно ли изменить систему государственных социальных гарантий гражданским служащим таким образом, чтобы мотивировать их на эффективную деятельность?

Внедрение только лишь оплаты труда по результатам является необходимым, но недостаточным условием повышения эффективности использования человеческого капитала на гражданской службе [3]. Поэтому мы поставили задачу рассмотреть государственные социальные гарантии гражданским служащим через призму эффективности служебной деятельности, т. е. как своего рода гарантии по результатам, которые будут коррелировать с адресностью государственных социальных гарантий.

С момента принятия Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 51 и 52 [14]), определившего содержание государственных гарантий гражданским служащим, никаких сопутствующих изменений по совершенствованию данных гарантий в указанном направлении зафиксировано не было. Стоит добавить, что согласно правовым постулатам ФЗ-79 государственные гарантии никак не связаны с мотивацией государственных гражданских служащих.

Сам факт наличия государственных социальных гарантий может являться как необходимым мотивирующим, так и демотивирующим фактором [13, 15].

Чтобы понять, как детерминировать государственные социальные гарантии в качестве мотивирующего фактора, определим наиболее важные их признаки с позиции мотивации. Одним из таких признаков, имеющим потенциально мотивирующий характер, является адресность государственных социальных гарантий. Адресность зависит от множества факторов, таких, как: гендерная принадлежность,

возраст, социальный статус, предпочтения служащего. Их существование невозможно без соответствующей ориентации на всех государственных служащих, при этом необходимо принимать во внимание, что основной целью гарантий является компенсация служащему неудобств, связанных с регламентированными условиями труда, такими, как ненормированный рабочий день, запреты и ограничения, секретность и т. д. Другим принципом является комплексность, под которой понимается рассмотрение государственных гарантий государственным служащим с различных сторон для их изучения в целом. Непосредственное обеспечение прав и свобод близко к пониманию принципа гуманности, но не означает реализацию данного принципа на практике [16].

В международном опыте существует принцип выбора пакета социальных гарантий в зависимости от возраста, гендерной принадлежности и социального статуса. То есть госслужащему дается право выбирать гарантии на определенную сумму. Гарантии могут иметь как денежную форму, так и натуральное выражение. Примерами могут служить Германия, Китай, США, другие страны. Например, за ученую степень в Болгарии и магистерскую степень в Коста-Рике положены обязательные дополнительные выплаты. В Германии существуют гарантии для начинающих работников (в случае, если возникают проблемы с подбором штата, может выплачиваться пособие в размере 10 % основного заработка) [17]. В Китае и Малайзии действует система обучения, повышения квалификации, а также бесплатное предоставление жилья (Китай) или льготных займов на него (Малайзия) [18]. В России предоставление единовременной субсидии для приобретения жилья осуществляется по решению начальства, практика показывает, что данный вид гарантий не является распространенным. На наш взгляд, было бы уместным предоставлять не единовременную субсидию, а использовать малазийский принцип и внедрять льготные займы для решения квартирного вопроса.

В соответствии с законодательством США государственные гарантии гражданским служащим подразделяются на персонализированные индивидуальные социальные пакеты, которые включают в себя пенсионное обеспечение, медицинское страхование, возможность повышения квалификации, денежный эквивалент всем государственным гарантиям, социальную защищенность гражданских

служащих и членов их семей [19]. Исходя из личной заинтересованности, гражданский служащий может самостоятельно выбрать оптимальный социальный пакет с актуальными для него государственными гарантиями или их денежный эквивалент. Подобный подход позволяет компилировать необходимые социальные гарантии в зависимости от предпочтений гражданских служащих, что увеличивает эффективность реализации данных гарантий и способствует эффективному исполнению гражданскими служащими своих должностных обязанностей.

Наша гипотеза заключается в том, что в Российской Федерации социальные гарантии гражданским служащим в их нынешнем виде являются демотивирующим фактором, негативно влияющим на исполнение государственными гражданскими служащими своих обязанностей. Более того, мы покажем, что качество и количество государственных социальных гарантий не коррелирует с результатами служебной деятельности.

Для доказательства гипотезы приведем данные двух социологических опросов гражданских служащих. Первый опрос провел в 2011 г. ВЦИОМ с целью исследования условий работы и уровня оплаты труда, обеспечивающих высокую мотивацию работников, повышение качества и эффективности их деятельности («эффективного контракта»), а также параметры необходимого обновления кадрового корпуса в период до 2020 г. Респондентам предлагалось ответить на 62 вопроса, часть из которых относилась к тематике удовлетворенности государственными социальными гарантиями. Всего в анкетировании приняло участие 1510 человек, состоящих на государственной гражданской службе федерального, регионального и муниципального уровней.

Самыми важными государственными гарантиями для гражданских служащих по результатам опроса стали: государственное пенсионное обеспечение, социальное и медицинское страхование. Необходимо добавить, что основные преимущества государственной гражданской службы респонденты назвали в качестве приоритетных мотивов своей трудовой деятельности. Результаты опроса отражены на рис. 1.

Из всего массива ответов гражданских служащих были сформированы пять групп мотивационных факторов, включающих в себя:

- ориентацию на достижение стратегической цели;

- самореализацию гражданских служащих;
- престиж государственной гражданской службы;
- служение государству и обществу;
- стабильность и социальные гарантии гражданских служащих.

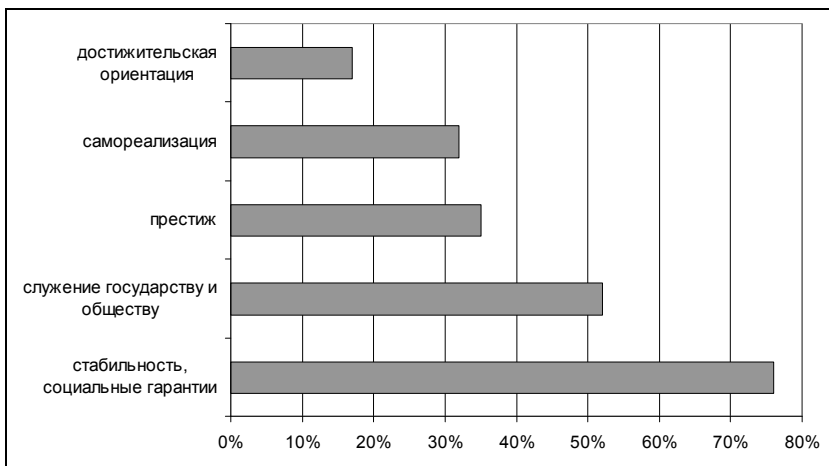


Рис. 1. Группировка мотивационных факторов по данным опроса, в %

Наиболее привлекательными стимулами для большинства опрошенных (75,7%) стали факторы социальных гарантий и социальной защищенности, из которых более половины респондентов отдельно выделили материальную составляющую как необходимый элемент их мотивационных структур. Это свидетельствует о том, что государственные социальные гарантии требуют особенного внимания при реформировании института гражданской службы.

Второй опрос был проведен нами в 2014 г. для изучения уровня социальной защищенности гражданских служащих [20]. 18 государственных гражданских служащих отвечали на вопросы, связанные с оценкой уровня своей социальной защищенности и своей гендерной принадлежностью (рис. 2).

Как следует из рис. 2, более 35% респондентов отметили недостаточный уровень социальной защищенности, тогда как 26% были уверены, что у них он скорее высокий, чем низкий. Если же учиты-

вать остальные ответы, то число респондентов, посчитавших уровень своей социальной защищенности отрицательным, составило 67%, тогда как численность второй группы, которая оценила социальную защищенность положительно, достигла 29%. Результаты опроса позволили сделать вывод о недостаточности государственных социальных гарантий гражданским служащим (что сказывается на эффективности их работы).

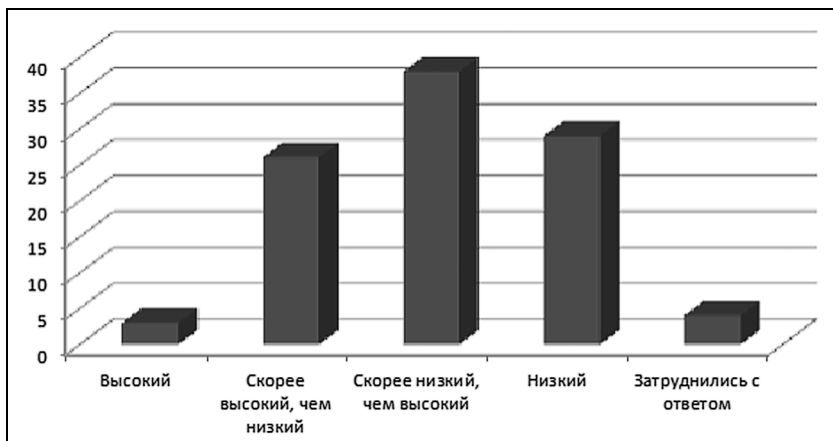


Рис. 2. Оценка государственным гражданскими служащими уровня своей социальной защищенности в 2014 г., в %

В рамках опроса были также выявлены гендерные закономерности. Гражданская служба до сих пор остается «женской». Женщины составили 66,8% респондентов. Так как женщины менее мобильны и реже увольняются, можно предположить, что гражданская служба их привлекает именно стабильностью, обеспеченностью государственным социальными гарантиями (в большей мере, чем работа в коммерческом секторе). Более того, предполагается, что у женщины есть муж, поэтому к высокооплачиваемой работе, каковой гражданская служба не является, можно не стремиться. Также логично предположить, что женщины принадлежат к консервативной группе, а потому ориентируются в первую очередь на стабильность и обеспеченность государственным социальными гарантиями, а не на карьеру.

ерные амбиции. Для удовлетворенности женского большинства, очевидно, необходимо прорабатывать несколько иные пакеты государственных социальных гарантий.

Добавим, что ответы респондентов явились дифференцированными и в зависимости от принадлежности к определенной возрастной группе. Это позволило нам построить мотивационную структуру с привязкой к возрастным группам (рис. 3).

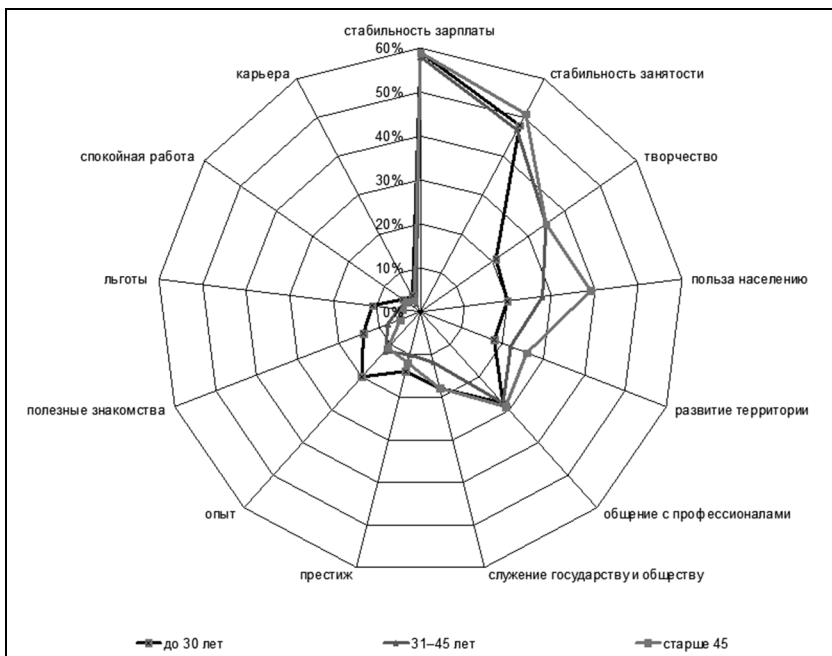


Рис. 3. Мотивационная структура по возрастным группам, в %

Анализируя мотивационную структуру, следует выделить фактор возраста, который содержит в себе ценностные различия поколений. Так, в отличие от людей старшего поколения для молодой группы специалистов государственной гражданской службы мотивы служения государству замещаются прагматичными стремлениями, ориенти-

рованными на индивидуальное признание, необходимость наработки опыта и деловых связей для подъема по иерархической лестнице. Это также свидетельствует о важности адресности пакетов государственных социальных гарантий.

Опрос 2011 г. показал, что в части монетизации льгот почти половина опрошенных согласна с данной мерой: 19% респондентов заявили, что это сделать необходимо, 23% ответили: «Скорее да, чем нет». Причина этого, на наш взгляд, в том, что пакеты государственных социальных гарантий не являются гибкими. Например, нельзя выбрать санаторий для отдыха, можно лишь поехать в тот, который предоставлен государством.

Монетизация льгот оказывает дополнительную нагрузку на бюджеты РФ. Более того, она приведет к повышению зарплат, увеличив налоги с доходов гражданских служащих. Таким образом, необходимо развивать существующие пакеты государственных социальных гарантий, сделать порядок их предоставления более прозрачным.

Опросы ВЦИОМ и НИУ ВШЭ помогли выявить, какие государственные социальные гарантии наиболее привлекательны для гражданских служащих, какие из них реализуются не в полной мере; продемонстрировали различия в мотивационных предпочтениях разных возрастных и гендерных групп, что свидетельствует о необходимости прорабатывать адресность пакетов гарантий.

Выводы

Повышение эффективности служебной деятельности гражданских служащих путем совершенствования системы государственных социальных гарантий является одним из важнейших направлений модернизации гражданской службы. В рамках данной статьи была рассмотрена степень применимости количественного анализа опроса об «эффективном контракте», о государственных социальных гарантиях, а также качественного анализа зарубежного опыта к утверждению того, что социальные гарантии гражданским служащим являются демотивирующим фактором, негативно влияющим на исполнение ими своих должностных обязанностей.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что наблюдается обратная зависимость между предоставлением государственных социальных гарантий гражданским служащим безотносительно к качеству исполнения ими должностных обязанностей и мотивацией государственных гражданских служащих на эффективную деятельность.

В заключение отметим, что для оптимизации комплекса государственных социальных гарантий необходимо усовершенствовать нормативно-правовую базу гражданской службы, использовать зарубежный опыт в части использования сегрегации социальных пакетов государственных гарантий в зависимости от различных характеристик (в том числе и результативности служебной деятельности), а также тщательно подходить к вопросу монетизации части государственных социальных гарантий.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 19.11.2002 № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» // Собрание законодательства РФ, выпуск № 47, 2002 г., ст. 4664.
2. Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Собрание законодательства РФ, выпуск № 11, 2009 г., ст. 1277.
3. Государственная служба (комплексный подход): учебник / Отв. ред. А.В. Оболонский. – М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009, 512 с. Гл. 5, п. 5.4.
4. *Божья-Воля А.* Оценка результативности государственных служащих: международный опыт и российские перспективы // Вопросы государственного управления. 2009. № 2.
5. *Лобанов В.В.* Модернизация государственного управления: проблемы и решения (ГУ–ВШЭ, 7–8 апреля, 2010 г.) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 136–145.
6. *Лобанова Т.Н.* Мотивационные стратегии в управлении персоналом // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 179–200.
7. *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 36–66.

8. *Клименко А.В., Клищ Н.Н.* Российский чиновник – задачи на сегодня, 2012.
9. *Тавокин Е.П.* Государственные служащие: самооценка эффективности, деловых и нравственных качеств // Мониторинг общественного мнения. 2010. № 2 (96) март–апрель. С. 6–21.
10. Настольная книга государственного служащего / Отв. ред. В.И. Шкаутулла. – М.: ОАО «Изд-во «Экономика»», 2009.
11. *Слатинов В.Б.* Реформирование государственной службы в России: институциональные эффекты и ловушки // Россия и современный мир. 2012. № 1. С. 78–91.
12. *Морозова И.С.* Льготы в российском праве. Автореф. дисс. канд. юр. наук. – Саратов, 2008. С. 16–18.
13. *Ладыгин В.В.* Вопросы эффективности современных методов стимулирования госслужащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 16–27.
14. Федеральный закон от 27.07.2004. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215, ст. 51, ст. 52.
15. *Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling.* Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession, Sigma paper № 44, Sigma, 2009, University of Nottingham. P. 10–81.
16. Основные направления и принципы работы с персоналом в государственном аппарате: учебно-методическое пособие / Под общ. ред. Е.Д. Кагульского, Ю.М. Забродина. – М.: ИТ МТ и СР, 2010.
17. *The Public Service in Germany, 2009.*
18. *Клименко А.В.* Оплата труда российских федеральных государственных гражданских служащих. 2010.
19. *Christopher G. Reddick, Jerrell D. Cogburn,* Handbook of Employee Benefits and Administration, 2012.
20. Исследование ОАО «ВЦИОМ» совместно с НИУ ВШЭ, выполненное по договору № 88/1.71–11–11 от 01 ноября 2011 г. Электронный ресурс: <http://wciom.ru/index.php?id=269&uid=114021> (31.05.2014)

*Габрелян А.А., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Туртыгина Н.В., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

Является ли этический кодекс государственных служащих универсальным инструментом противодействия коррупции? Канадский опыт

Аннотация: в конце XX – начале XXI в. повсеместно наблюдается ослабление доверия граждан к государству. В статье рассматриваются возможные механизмы восстановления уровня доверия граждан, а именно, влияние принятия этических кодексов на улучшение функционирования государственной службы. В статье анализируется влияние принятия этического кодекса на уровень коррумпированности государственных служащих на примере Канады. Проведенный анализ кейсов доказывает, что кодекс – это верный путь для борьбы с коррупцией, но не панацея. Этические кодексы хорошо снижают уровень коррупции для должностей исполнительского уровня, но малоэффективны для руководителей. Канадский пример применения этического кодекса в целях борьбы с коррупцией среди государственных служащих особенно интересен для России в силу определенной схожести государственного устройства двух стран.

Ключевые слова: государственная служба, этика, этический кодекс, коррупция, Россия, Канада

На протяжении последних десятилетий коррупция была и остается одной из наиболее актуальных проблем государства. Можно сказать, что массовая коррупция стала побочным эффектом огосударствления жизни социума, которое произошло в XX в. Распространение коррупции, равно как и усиление влияния государства на повседневную жизнь общества, привело к тому, что граждане во многих странах все реже доверяют этому институту. Государство испытывает «кризис доверия» [1].

Чтобы доверие к государству возродилось, предлагаются разные подходы. Так, ряд исследователей полагает, что необходимо резко

уменьшить влияние государства на население, например, значительно увеличить полномочия местного управления (самоуправления), или же сократить регулирующие функции государства, или увеличить открытость и прозрачность государственного управления [2]. В нашей статье мы предполагаем, что одним из наиболее действенных инструментов восстановления доверия к государству может стать формирование позитивной этической инфраструктуры государственной службы, одним из рычагов которой должно стать повсеместное введение этических кодексов для государственных служащих всех уровней [3, 4].

Многие страны уже прошли этап «этической» трансформации, а Россия только недавно приступила к формированию этической инфраструктуры государственной службы. В частности, в 2010 г. был принят «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих», который послужил базой для принятия ведомственных этических кодексов на федеральном, региональном и местном уровнях, однако этого оказалось недостаточно. Для продолжения активных действий по созданию этической инфраструктуры целесообразно использовать опыт тех стран, которые ее уже создали, а также своим государственным устройством близки РФ. Мы предполагаем, что изучение опыта Канады в вопросах этического регулирования государственной службы должно быть полезным в связи с тем, что данное государство имеет значительное число схожих с Россией черт.

В данной статье выдвинута гипотеза о том, что этический кодекс способствовал искоренению низовой (бытовой) коррупции среди канадских чиновников и обеспечил стране прочное лидирующее место в оценке индекса восприятия коррупции, рассчитываемого «Трансперенси Интернейшнл». Тем не менее невозможно утверждать, что коррупции в Канаде нет, потому что в стране не раз возникали коррупционные скандалы, в которых были замешаны государственные служащие руководящего уровня.

Мы утверждаем, что изучение опыта Канады по введению этического кодекса государственных служащих исполнительского уровня в качестве инструмента борьбы с коррупцией представляет особый интерес для России. В то же время мы предполагаем, что, подобно канадскому примеру, данный инструмент не будет являться универсальным в противодействии коррупции на всех уровнях.

Вопросами морали и этики государственной службы Канада занимается длительное время. Первый этический кодекс для государственных служащих был принят почти 30 лет назад, в 1985 г., и назывался Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders. Он закреплял правила поведения, которыми следовало руководствоваться всем государственным служащим в случае возникновения конфликта интереса между их профессиональными обязанностями и личными интересами. Установленные правила были направлены на профилактику коррупционных преступлений [5].

Отличительной особенностью регулирования этических основ государственной службы на последующих этапах следует признать наличие четкого разграничения между двумя уровнями канадских служащих: теми, кто занимают руководящие позиции, и теми, кто относятся к категориям среднего и низшего (исполнительского) звена.

С 2003 г. основные поведенческие и ценностные ориентиры для государственных служащих исполнительского звена были закреплены в «Кодексе ценностей и этики государственных служащих», разработанном Советом казначейства Канады. В качестве базовых ценностей государственной службы признавалось, что повышение и поддержание общественного доверия к государственным институтам имеет фундаментальное значение для деятельности всей государственной службы Канады.

Кодекс содержит конкретные требования, предъявляемые к повседневной деятельности служащего. Государственному служащему вменяется в обязанность отказываться от подарков, проявлений гостеприимства или иных личных материальных выгод, избегать ситуаций, ведущих к возникновению «конфликта интересов».

Отдельно регулируются требования к поведению государственного служащего после его отставки с должности. Цель – не допустить извлечения личных выгод из информации, ставшей ему доступной в связи с нахождением в должности государственного служащего. Также устанавливается необходимость безбоязненно сообщать о фактах злоупотреблений на рабочем месте, свидетелем которых он стал или узнал об их совершении, старшему служащему, ответственному за этические вопросы.

Несмотря на то, что кодекс представляет собой детально проработанный документ, регулирующий разные ситуации, которые требуют от служащих принятия правильных этических решений, он

оказался недостаточно совершенным механизмом. В связи с этим в 2012 г. в законы, регулирующие этическую компоненту, были внесены серьезные поправки. На смену кодексу для государственных служащих от 2003 г. пришел «Кодекс ценностей и этики для государственного сектора» (Values and Ethics Code for the Public Sector).

Главное отличие этого документа от его предшественника состоит в том, что действие кодекса распространяется не только на государственных служащих исполнительского уровня, но и на сотрудников государственных корпораций (так называемых «Корпораций короны»), а также служащих Королевской канадской конной полиции. Кодекс рекомендует введение отдельных сводов этических норм для учреждений, которые расширяли бы его положения в рамках частных интересов данных заведений.

Анализ документа показывает, что главными ценностями для канадского государственного сектора признаются профессионализм, честность, внепартийность, непредвзятость при принятии решений. Де-юре приверженность этим ценностям играет ключевую роль при назначении на посты в рамках государственной службы, в результате чего служба должна быть представительной и способной обслуживать граждан честно. Однако де-факто, как будет показано далее, это не всегда оказывается так.

Отличительной особенностью канадского опыта этического регулирования является то обстоятельство, что для управления моральными вопросами страна не ограничилась введением одного этического кодекса, который бы регулировал поведение всех служащих, но создала разветвленную систему контрольно-надзорных органов, ориентирующихся в своей регулятивной деятельности на пакет нормативно-этических документов. В сложившейся системе этический кодекс является не просто конкретным документом, но опорой всей системы. Однако проанализированный опыт показывает, что в итоге этическое регулирование оказалось неравномерным для двух уровней государственных служащих. Дальнейший анализ кейсов докажет это утверждение.

«Канада – страна с завидным уровнем коррупции» [7]. Подтверждение этим словам мы находим в данных «Трансперенси Интернейшнл». С 2000 г. в рейтинге стран Канада не опускалась ниже 14-го места, но и не поднималась выше 5-го (рис. 1) [8].

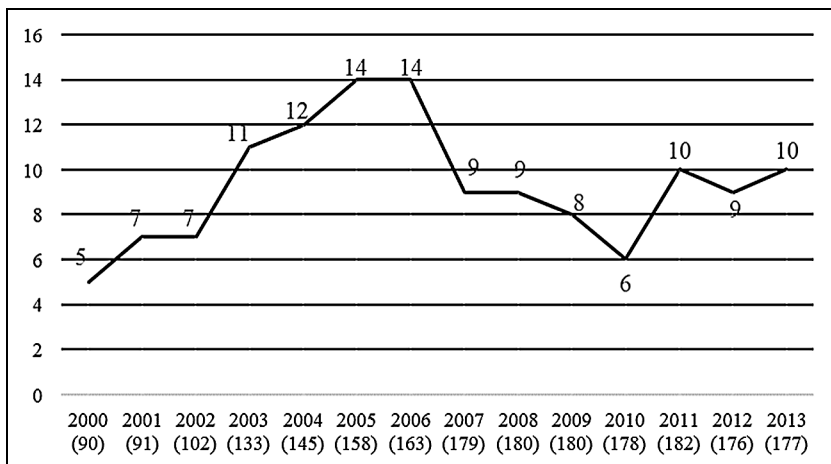


Рис. 1. Индекс восприятия коррупции в Канаде, 2000–2013 гг.

Согласно данным 13-го глобального исследования по вопросам мошенничества, опубликованного ведущей аудиторской компанией Ernst & Young в июне 2014 г., каждый пятый руководитель в бизнес-сообществе Канады считает, что в стране широко распространены взяточничество и коррупция, при этом 90% из них хорошо осведомлены о мерах, которые государство принимает для борьбы с коррупционными/мошенническими явлениями [6]. 74% канадских фирм имеют «горячую линию» для информирования о фактах коррупции.

По мнению экспертов, наиболее склонны к коррупции инженерные и строительные фирмы, а также представители добывающей отрасли. Примером может служить скандал, произошедший в 2013 г., вокруг монреальской строительной компании-гиганта SNC-Lavalin Group Inc. по обвинению ее руководства в коррупционных сделках за право получения международных контрактов в таких странах, как Нигерия, Замбия, Уганда, Казахстан, Индия и ряда других [9].

Стоит также отметить, что 119 канадских компаний находятся в «черном списке» Всемирного банка из-за своих коррупционных или мошеннических схем (или веских подозрений на их наличие) [10]. Канада является в данном списке безоговорочным «лидером». По

мнению некоторых экспертов, это связано с тем, что канадское правительство пытается следить за коррупционной ситуацией внутри страны, однако не регулирует незаконные отношения, в которые канадские компании вступают на международной арене. В связи с этим можно сказать, что мы сталкиваемся с принципиально отличным от привычного восприятия примером коррупции. Обычной считается ситуация, когда коррупция распространяется внутри государства, в Канаде же примеров внутренней коррупции практически не встречается. Особенно на «низовом», исполнительском уровне. По нашему убеждению, это – прямое следствие четко разработанной этико-моральной системы предупреждения коррупции, основой которой является этический кодекс государственных служащих. Так, по данным внутреннего расследования, проведенного КККП в 2007 г., в период с 1 января 1995 г. по 31 декабря 2005 г. было выявлено 322 случая коррупции, в которых участвовали 204 постоянных служащих [11]. По итогам этого расследования, было рекомендовано начать обучение сотрудников профессиональной этике и принять этический кодекс. Что и было реализовано в 2012 г.

Безусловно, повсеместных проблем с коррупцией в Канаде нет, однако, проследив динамику рейтинга «Трансперенси Интернейшнл», можно узнать, что в 2005–2006 гг. Канада столкнулась с непривычно высоким уровнем коррупции. Это, несомненно, касалось одного из самых крупных коррупционных скандалов в Канаде в XXI в. – «рекламно-спонсорского» (такое название дали ему СМИ). Он был связан с попытками либеральной партии, находившейся в тот период у власти, переломить желание жителей Квебека получить суверенитет. Правительство Канады, осознавая всю серьезность угрозы, разработало программу рекламных акций по распространению идей национального единства и целостности федерации. В течение восьми лет либеральная партия предоставляла выгодные контракты некоторым канадским рекламным агентствам, нарушая при этом процедуру конкурса, установленную национальным законодательством. Рекламные фирмы использовали фиктивные счета, получая выгодные контракты, спонсировали либеральную партию, а государственные служащие (зная, что цена на ту или иную услугу компаниями-подрядчиками часто завышена) свободно распоряжались бюджетными деньгами. Комиссия «Гомери» (по имени главного судьи Квебека, который ее возглавил) была призвана найти и наказать виновных,

замешанных в коррупционном скандале. Ими оказались представители канадской элиты [12].

Довольно часто «география» коррупционных скандалов ограничивается одной из провинций Канады – Квебеком. Федеративное устройство этой страны предполагает государственные трансферты и дотации регионам, особенно тем, чьи бюджеты сводятся с дефицитом [13]. Важная часть программного федерального бюджета Канады называется «Основные трансферты для правительств других уровней» (Major transfers to the other levels of government), куда входят следующие компоненты (табл. 1) [14].

Таблица 1. Основные трансферты для правительств других уровней, 2008–2014 гг.

	2008– 2009	2009– 2010	2010– 2011	2011– 2012	2012– 2013	2013– 2014	2014– 2015
Федеральные трансферты на поддержку социальных и здравоохранительных программ	33,3	35,7	37,1	38,7	40,7	42,7	44,7
Трансферты на приостановленные программы	–3,0	–2,7	–2,9	–3,1	–3,3	–3,5	–3,7
Трансферты на канадские города и населенные пункты	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Общая сумма	46,5	51,4	56,8	56,3	57,1	59,8	62,4

На наш взгляд, федеративное устройство Канады, предполагающее трансферты из федерального бюджета в регионы, может являться одной из причин, порождающих «ненадлежащее» использование государственных средств. Исследовав англоязычные и русскоязычные форумы жителей Канады, материалы государственных и частных СМИ, можно заключить: граждане по большей части уверены, что их налоги действительно используются по назначению, тогда как деньги из центра разделяются между высшими государственными служащими.

В июне 2013 г. сотрудники отдела по борьбе с коррупцией провинции Квебек (УРАС) обвинили в обмане правительства, потере доверия, сговорах и муниципальной коррупции мэра Монреаля Майкла Апплбаума [15]. Дело касалось политической поддержки двух крупных проектов по недвижимости, которые были запущены в 2005 г. После выдвижения обвинений и ареста мэр добровольно покинул свой пост. Этот поступок связан с его обещанием, данным после победы на выборах. Заменяя на посту Жеральда Трамбле (который обвинялся в связях с организованной преступностью), Апплбаум пообещал победить коррупцию в мэрии.

Отечественные достижения в построении этической инфраструктуры качественно уступают канадскому аналогу. В процессе разработки «Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» не проводились консультации с государственными служащими, их профсоюзами, представителями профессий, которые часто взаимодействуют с госсектором, как это происходило при разработке последней версии «Кодекса ценностей и этики для государственного сектора» в Канаде. В российском кодексе часто происходит подмена понятий этики и этикета, некоторые вопросы освещены крайне поверхностно. Положительной тенденцией, последовавшей за принятием проекта типового кодекса, можно считать появление как на федеральном, так и на региональном уровнях, этических кодексов для разных государственных структур.

Проведенный в 2012 г. группой ученых кафедры государственной службы и кадровой политики ИГСУП РАНХиГС при Президенте РФ в 20 субъектах Российской Федерации массовый опрос, показал, что, несмотря на появление этического регулятора, лишь 38,9% государственных служащих знают о его существовании (см. рис. 2) [16].

Это говорит о том, что сам по себе этический кодекс не способен решить существующие проблемы. Только комплексный подход, включающий обширную нормативно-правовую базу, создание должностей, ответственных за вопросы этики и морали внутри государственных органов, предоставление возможности независимым службам проводить аудит и ряд других мер, может приблизить государственную службу к серьезным положительным подвижкам в сфере этического регулирования.

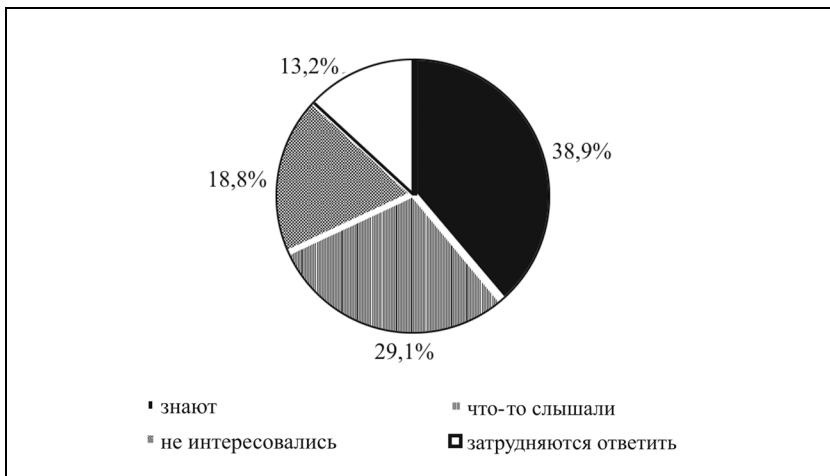


Рис. 2. Осведомленность государственных служащих о фактах принятия в государственных органах кодексов этики госслужащих

Проанализированные кейсы, обличающие нарушения принципов этических кодексов в Канаде, подтверждают нашу гипотезу о том, что, несмотря на действующую в стране обширную базу этических регуляторов, «элитарные» чиновники продолжают совершать коррупционные действия. Развитая этическая инфраструктура критически важна для восстановления доверия граждан к государству, так как она действительно помогает победить коррупцию на бытовом уровне. Анализируя статистические данные по Канаде, мы можем утверждать, что кризис доверия к государству преодолен, но, к сожалению, панацей в борьбе с коррупцией этическому кодексу как этическому регулятору стать не удалось.

В России траектория развития этической инфраструктуры получила видимое оформление в 2010 г. с принятием проекта Типового этического кодекса. Несмотря на это, статистические данные не показывают стабильной положительной динамики в борьбе с коррупцией (рис. 3) [17].

На наш взгляд, введение этического кодекса для государственных служащих не способно победить коррупцию во всех ее проявлениях. Ярким примером тому служит Канада – страна, в которой вопросам этики служащих уделяется большое внимание на протяжении дли-

тельного времени. Как доказывают проанализированные нами примеры, коррупция сохранилась в «элитарном» виде, среди самых высших должностных лиц. Важно и то, что наличие коррупции признается бизнес-сообществом. В большей степени речь идет о коррупционных связях с чиновниками иностранных государств, что, с одной стороны, говорит о высоком уровне антикоррупционной политики внутри Канады, но, с другой – является тревожным признаком того, что сама по себе коррупция из канадской реальности никуда не исчезла.

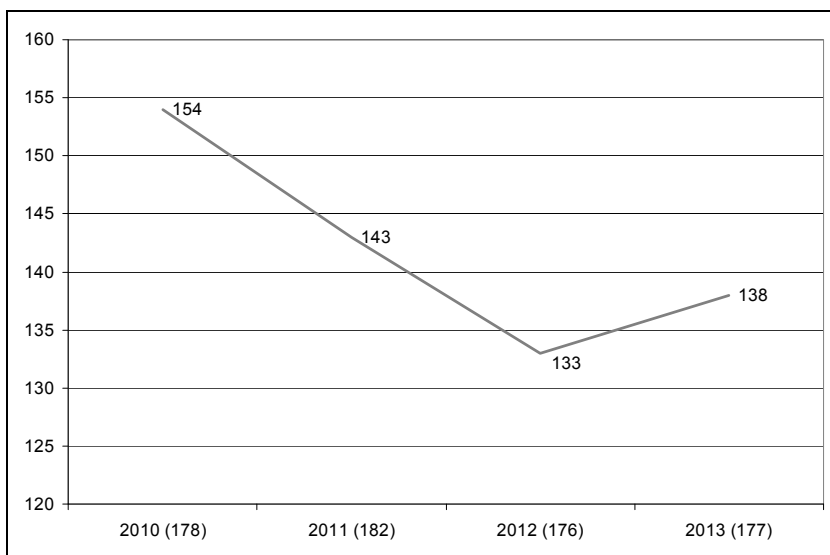


Рис. 3. Индекс восприятия коррупции в России, 2010–2013 гг.

Мы считаем, что принятие этического кодекса государственных служащих за основу формирования этической инфраструктуры станет важным шагом на пути развития этической инфраструктуры в Российской Федерации. Подобно канадскому примеру проблема не сможет быть решена на всех уровнях, локализована в кратчайший срок. Однако искоренение коррупции на низовом уровне поможет построить прочный фундамент для повсеместной борьбы с этой опасной болезнью современного общества.

Литература

1. *Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. – М., 2011.
2. *Schauer F.* Transparency in Three Dimensions. University of Illinois Law Review. 2011. Vol. 4. P. 1339–1358.
3. *Архипова Н.И.* Этика государственных служащих // Вестник РГГУ. 2011. № 4 (66). С. 29–43.; *Thompson D.* Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare. Cambridge University Press, 2010.
4. *Cody, W.J. M. & Lynn, R.R.* Honest government: An ethics guide for public service. Westport, CT: Praeger Publishers. 1992.
5. *Kernaghan K.* A Special Calling: Values, Ethics and Professional Public Service / Kenneth Kernaghan. – Brock University, 2007.
6. 13th Global Fraud Survey [Electronic resource]. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-13th-Global-Fraud-Survey/\\$FILE/EY-13th-Global-Fraud-Survey.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-13th-Global-Fraud-Survey/$FILE/EY-13th-Global-Fraud-Survey.pdf)
7. *Atkinson M.* Discrepancies in Perceptions of Corruption, or Why Canada is so Corrupt. Political Science Quarterly. 2011. Vol. 126. P. 445–464.
8. URL: <http://www.transparency.org/country#CAN>
9. SNC-Lavalin International used secret code for 'bribery' payments [Electronic resource]. URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/snc-lavalin-international-used-secret-code-for-bribery-payments-1.1386670>
10. World Bank Listing of Ineligible Firms & Individuals [Electronic resource]. URL: http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64148989&piPK=64148984&theSitePK=84266&theSitePK=84266&contentMDK=64069844&querycontentMDK=64069700&sup_name=&sup_country=CA
11. RCMP Study Finds 322 Incidents Of Corruption Over 11-Year Period [Electronic resource]. URL: http://www.huffingtonpost.ca/2014/05/18/rcmp-corruption_n_5348024.html
12. Данный коррупционный скандал подробно описан и проанализирован Майклом Аткинсоном в статье *Discrepancies in Perceptions of Corruption, or Why Canada is so Corrupt* (2011), а также в статье *Дона Нью, Джеффа Эверета и Абу Шираза Рахамана – Internal Auditing and Corruption Within Government: The Case of the Canadian Sponsorship Program* (2013).
13. *Колосов В.А.* Геополитика и политическая география. – М: Аспект Пресс, 2001.
14. Canada's Economic Action Plan 2014, The Road to Balance: creating Jobs and Opportunities. М.Р. Minister of Finance. 2014.
15. Montreal mayor resigns amid corruption charges [Electronic resource]. URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/montreal-mayor-resigns-amid-corruption-charges-1.1307873>
16. *Магомедов К.О.* Проблема нравственности государственных гражданских служащих в социологическом измерении. Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2013. № 2. С. 108–114.
17. URL: <http://www.transparency.org/country/#RUS>

*Бирбаев Б.О., студент магистратуры ГиМУ
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Шагайко Е.Ю., студент магистратуры ГиМУ
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

Реформирование государственной службы России и Казахстана: кто впереди?

Аннотация: после распада Советского Союза в образовавшихся независимых государствах начал формироваться институт государственной службы, включая его нормативное правовое и организационное обеспечение. В частности, в России и Казахстане наблюдалась идентичность проблем формирования национальной государственной службы. Эти проблемы планировалось решить через создание законодательства о государственной службе, проведение административных реформ, принятие программных документов развития государственной службы (ими стали стратегия развития Казахстана до 2030 года и программы реформирования государственной службы Российской Федерации). План действий по формированию государственной службы в России и Казахстане был одинаков. Однако после старта реформ Казахстан продвинулся вперед больше, чем Россия. Что послужило причиной этому? Мы попытаемся обосновать тезис, что успешность Казахстана обусловлена созданием в этой республике органа по управлению государственной службой.

Ключевые слова: реформа государственной службы, орган по управлению государственной службой, агентство по делам государственной службы

Становление стран постсоветского лагеря на рельсы рыночного регулирования потребовало сложных изменений, проведения реформ государственного управления, в частности, формирования института государственной службы. Критическое значение института государственной службы для становления стран, возникших в результате распада СССР, отмечалось в работе [1]. Институт государственной службы обеспечивает осуществление всего комплекса страновых реформ, включая бюджетную реформу, реформу социальной сферы, административную реформу (в узком смысле) и т. д. [2].

Целесообразно полагать, что дальнейшие темпы развития стран СНГ также во многом зависят от качества института государственной службы. С этой точки зрения, сравнение темпов развития стран СНГ косвенно свидетельствует о том, в какой из этих стран институт государственной службы развит лучше. Сравнение развития России и Казахстана показывает, что по многим параметрам Казахстан развивается эффективнее [3]. Отсюда косвенно следует, что по темпам развития и модернизации государственной службы Республика Казахстан оказалась впереди.

Многие авторы указывают, что Казахстан действительно продвинулся вперед в реформировании государственной службы, но во многом благодаря более высокому уровню образованности, профессионализма, компетентности государственных служащих, более грамотной кадровой политике государства [4]. Процесс реформирования государственной службы в России по сравнению с Казахстаном замедлил темпы, необходима ее последовательная рационализация, как это было сделано в Казахстане [5].

Однако возникает вопрос: за счет каких именно изменений в государственной службе Казахстан оказался впереди России? Мы полагаем, что успехи реформы обусловлены тем, что создание органа по управлению государственной службой послужило скорейшему и успешному продвижению хода реформы государственной службы РК, а именно профессионализации государственной службы Республики Казахстан.

Гипотеза статьи: Республика Казахстан опередила Российскую Федерацию в реформировании государственной службы потому, что был создан орган по управлению государственной службой.

Краткая характеристика этапов реформирования государственной службы в РФ и Казахстане

При анализе реформы государственной службы в РФ в период с 1991 по 2013 г. эксперты разделяют процесс реформирования на четыре этапа: 1-й этап – с 1992 по 1996 г.; 2-й этап – с 1997 по 1999 г.; 3-й этап – с 2000 по 2008 г.; 4-й этап – с 2009 г. по настоящее время (современный этап) [6]. В свою очередь, в Казахстане выделяется три этапа (табл. 1).

Таблица 1. Характеристика этапов реформирования государственной службы в РФ и Казахстане

Этапы	Российская Федерация	Этапы	Республика Казахстан
1-й этап (1992– 1996 гг.)	<p>12 декабря 1993 года принята Конституция РФ и Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2267 «Об утверждении положения о федеральной государственной службе».</p> <p>Создано Главное управление подготовки кадров при Правительстве РФ для государственной службы – Роскадры [6].</p> <p>Образованы первые учебные заведения, в которых начали готовить студентов по новой специальности «Государственное и муниципальное управление». Также были созданы Академия государственной службы при Президенте РФ и система региональных Академий государственной службы.</p> <p>Принят ФЗ от 31 июля 1995 г. № 119 «Об основах государственной службы Российской Федерации».</p>	1-й этап (1995– 1996 гг.)	<p>После принятия Конституции в 1995 г. началась работа по институционализации собственной системы государственной службы.</p> <p>Принят Указ Президента Республики Казахстан от 26.12.1995 № 2730 «О государственной службе».</p>
2-й этап (1997– 1999 гг.)	<p>Сформулированы принципы построения профессиональной государственной службы. Разработана Концепция реформы государственного управления, которая основывалась на модели New Public Management.</p> <p>С 1998 г. отмечается снижение численности государственных служащих федеральных органов исполнительной власти и рост численности государственных служащих субъектов РФ. Общая численность государственных служащих составляла 1 161,5 тыс. чел.</p>	2-й этап (1997– 2010 гг.)	<p>В 1997 г. принята долгосрочная Стратегия развития «Казахстан-2030».</p> <p>В 1998 г. создано Агентство по делам государственной службы, непосредственно подчиненное Президенту РК.</p> <p>После создания органа по управлению государственной службой удалось создать централизованную координацию и регулирование поступления и прохождения государственной службы. [8].</p> <p>В 1999 г. принят Закон Рес-</p>

Этапы	Российская Федерация	Этапы	Республика Казахстан
2-й этап (1997–1999 гг.)	На 1 января 1999 г. государственные служащие с высшим профессиональным образованием составляли 35,4 % – экономический профиль, 19,6 – управленческий профиль и 21,2 % – высшее техническое образование.	2-й этап (1997–2010 гг.)	публики Казахстан «О государственной службе». Численность государственных служащих на конец 1999 г. составила 70580 чел. В 2005 г. был принят Указ Президента РК «О мерах по усилению борьбы с коррупцией». Также в 2005 г. был принят Кодекс чести государственных служащих. Образованы дисциплинарные советы в территориальных органах Агентства по делам государственной службы. [3]. Общая численность государственных служащих в 2002 г. составила 72857 чел.; в 2008 г. – 94961 чел.
3-й этап (2000–2008 гг.)	Принята Концепция реформирования системы государственной службы РФ [7] и федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» с пролонгацией, законы «О системе государственной службы РФ» № 58-ФЗ и ФЗ № 79 «О государственной гражданской службе». В 2001 г. численность государственных служащих федеральных органов исполнительной власти уменьшилась по сравнению с 1995 г. на 4,9 процента. За период с 1992 по 2002 г. численность государственных служащих увеличилась в 1,8 раза, в основном на региональном уровне.	3-й этап (2011–настоящее время)	В июле 2011 г. Указом Президента утверждена Концепция новой модели государственной службы. Произошло разделение административных государственных должностей на два корпуса – «А» и «Б». Численность государственных служащих в 2009 г. составила 96935 чел.; в 2013 г. – 97839 чел. По состоянию на 2012 г. по программе «Болашак» (Будущее) 864 государственных служащих прошли обучение в ведущих университетах мира. В 2013 г. более 30000 государственных служащих

Этапы	Российская Федерация	Этапы	Республика Казахстан
3-й этап (2000–2008 гг.)	<p>С 2004 г. численность увеличивается, превзойдя дореформенные показатели: в 2005 г. – 1 318,6 тыс. чел.; в 2008 г. – 1 670,8 тыс. чел.</p> <p>На начало 2002 г. доля государственных служащих, имеющих высшее профессиональное образование, составляла 73%. При этом 40% государственных служащих имели высшее образование по специальностям экономического и управленческого профиля, 22% – юридическое образование, 18% – высшее техническое образование.</p> <p>Повышается уровень оплаты труда: средний уровень оплаты труда в 2008 г. составил 17 тыс. руб. в центральных аппаратах министерств, что в 2 раза превысило показатели 2005 г.</p> <p>Орган по управлению государственной службой не создан; кодекс этики государственного служащего не принят.</p>	3-й этап (2011–настоящее время)	<p>прошли обучение и повысили квалификацию.</p> <p>Созданы единые службы управления персоналом, единые конкурсные, аттестационные и дисциплинарные комиссии.</p> <p>На 2013 г. из 1 859 проведенных дисциплинарными советами проверок возбуждено 929 дисциплинарных дел, вынесено 828 дисциплинарных взысканий.</p>
4-й этап (2009 – настоящее время)	<p>Принята вторая федеральная программа реформирования государственной службы.</p> <p>Наблюдается повышение привлекательности государственной службы на рынке труда, однако это не имеет систематического характера.</p> <p>В 2009 г. общая численность государственных служащих составила 1 674,8 тыс. чел.; в 2013 г. – 1 548,1 тыс. чел.</p> <p>По состоянию на 2011 г. 75% государственных служащих имеют высшее профессиональное образование</p>		

Успешный ход реформы государственной службы в Республике Казахстан как результат создания органа по управлению государственной службой

Для успешного достижения целей реформы государственной службы в Республике Казахстан создание органа по управлению государственной службой было необходимым шагом. На сегодняшний день Агентство по делам государственной службы РК осуществляет руководство и проводит единую политику в сфере государственной службы.

Структура Агентства по делам государственной службы РК представлена на рис. 1.

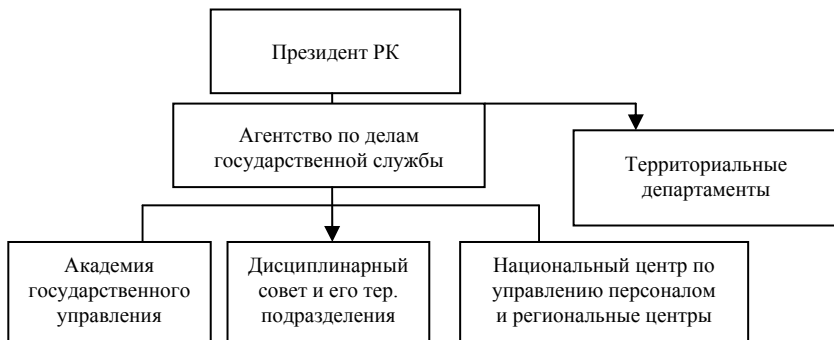


Рис. 1. Структура Агентства по делам государственной службы РК

Для реализации целей реформы государственной службы в структуре Агентства по делам государственной службы РК были образованы дисциплинарные советы.

Дисциплинарные советы ежегодно возбуждают около одной тысячи дисциплинарных дел в отношении государственных служащих за нарушения ими законодательства о государственной службе, Кодекса этики государственных служащих, также дисциплинарные советы предлагают рекомендации по укреплению государственной

дисциплины, соблюдения требований антикоррупционного законодательства и Кодекса чести (табл. 2).

Таблица 2. Результаты работы дисциплинарных советов в 2011–2013 гг. [9]

Показатели	2011 год	2012 год	2013 год
Рассмотрено обращений	3387	2843	3183
Проведено проверок	2594	2969	1859
Возбуждено дисциплинарных дел	982	877	929
Наложено руководителями госорганов дисциплинарных взысканий	1106	972	828
Привлечены к дисциплинарной ответственности	1106	972	828
Принято граждан по личным вопросам	5074	4734	3839

Создание органа по управлению государственной службой РК послужило регулированию системы подготовки высококвалифицированных кадров для государственной службы, повышению числа государственных служащих, получивших дополнительное профессиональное образование.

С 2008 г. Агентству по делам государственной службы стала подведомственна Академия государственного управления, где по состоянию на 2013 г. получили дополнительное профессиональное образование 33 159 государственных служащих, что составило 23% при общей численности (97 839) государственных служащих (рис. 2). В РФ при общей численности государственных служащих в 1 548 000 человек дополнительное профессиональное образование получили 131 946, что составило всего 11% от общего числа госслужащих.

Из общего числа государственных служащих РК высшее образование имеют около 80%, среднее профессиональное образование – около 20% [10] (для сравнения: в РФ 75% общего числа государственных служащих имеет высшее образование) [2].

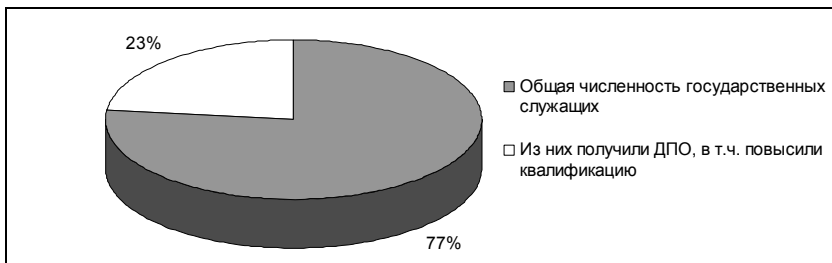


Рис. 2. Доля государственных служащих РК, получивших дополнительное профессиональное образование (ДПО) в 2013 г., % [10]

При содействии Агентства по делам государственной службы РК в период с 2005 по 2012 г. 864 государственных служащих прошли стажировку в ведущих университетах мира по программе «Болашак»¹ (Будущее), тогда как в РФ за аналогичный период стажировку за рубежом прошли 1264 государственных служащих при общей численности государственных служащих в 1,5 млн.

В 2011 г. Агентством по делам государственной службы начата работа по преобразованию модели государственной службы, в ходе которой административные должности государственной службы были разделены на два корпуса – «А» и «В» (рис. 3).



Рис. 3. Модели казахстанской государственной службы [11]

¹ Международная стипендия Президента РК

Общая численность государственных служащих в Республике Казахстан с 2002 по 2013 г. выросла, одновременно с тем в 2013 г. численность политических государственных служащих сократилась в пять раз (табл. 3).

Таблица 3. Общая численность государственных служащих РК в период 2002–2013 гг. [12]

	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2013
Общая численность государственных служащих, в т.ч.	72857	86543	95174	94961	96935	87389	97839
политические	3036	3093	3138	3054	3061	3116	439
административные	69821	83450	92036	91907	93874	84273	97400
численность женщин	37917	46052	51102	50467	51481	41603	42300
Средний возраст государственных служащих	38,5 лет	39 лет	39 лет	39 лет	38 лет	39 лет	39 лет
Средний стаж государственных служащих	9,1 лет	9 лет	9 лет	9 лет	9 лет	10 лет	10 лет

Также Агентством по делам государственной службы РК инициировано создание единой службы управления персоналом, единой конкурсной, аттестационной и дисциплинарной комиссии. В рамках действующего штата в районах создана 191 единая служба управления персоналом, где работают 550 человек. Единая служба управления персоналом организационно самостоятельна и непосредственно подчинена ответственному секретарю или руководителю аппарата.

Таким образом, реформа государственной службы в Республике Казахстан осуществляется под пристальным контролем органа по управлению государственной службой – Агентством по делам государственной службы РК. Отличительными особенностями хода реформы государственной службы в РК в отличие от РФ являются: перевыполнение планов программных документов, включающих развитие и профессионализацию государственной службы, создание

института наставничества, систематизированное этическое регулирование госслужбы, создание дисциплинарных советов.

Однако нельзя не сказать о проблемах при реализации Закона РК «О государственной службе». В частности, с 1999 по 2010 г. конкурсные комиссии недостаточно объективно проводили открытые конкурсы на замещение вакантной должности, сохранялись так называемые «командные перемещения», кадровый резерв использовался недостаточно эффективно, в государственных органах сохранилась высокая коррупция.

Также, по мнению многих экспертов, сегодняшняя политическая стабильность Казахстана, в том числе стабильность системы государственной службы во многом держится на политической воле нынешнего Президента Республики Казахстан. Некоторые из них полагают, что приход на этот пост нового лица с иными политическими амбициями может способствовать дестабилизации построенной при нем системы государственного управления.

Государственная служба РФ: чего еще не достигли?

Многие эксперты признают сегодня наличие системных проблем в организации и функционировании государственной службы, несмотря на принятие только за последние десять лет нескольких программных документов по ее реформе [13]. Можно выделить следующие проблемы института государственной службы РФ:

1) временное запаздывание реформирования и балансирование на грани предельных сроков исполнения мероприятий вследствие громоздкого организационного механизма принятия и исполнения решений (реализация федеральных программ реформирования государственной службы);

2) недостаточная координация деятельности структурных подразделений разных федеральных органов исполнительной власти по вопросам государственной службы;

3) в настоящее время ряд функций управления государственной службой закреплен за уполномоченным федеральным органом, причем по разным функциям управления полномочиями обладают различные федеральные органы;

4) недостаточность контроля над органами управления государственной службой со стороны структур гражданского общества и недостаточная его включенность в процесс реформирования государственной службы в РФ в целом.

Все вышеперечисленные проблемы связаны с отсутствием единого органа по управлению государственной службой в РФ, который, несмотря на требования законодательства, до сих пор не создан.

Причиной тому является следующее. Управление государственной службой – одна из важнейших, чрезвычайных функций государственного управления, которую нельзя сочетать с другими обязанностями. Возможный политический контекст данной функции может сделать создание федерального органа по управлению государственной службой потенциально опасным при наличии политических амбиций у руководителей органа, что ставит одним из главных условий, которые должны быть учтены при создании такого органа, деполитизацию его руководства [14].

На сегодняшний день структура управления государственной службой в РФ выглядит следующим образом (рис. 4):



Рис. 4. Структура управления государственной службой в РФ (де-факто)

Рекомендации для России

Таким образом, для преодоления негативных тенденций реформирования отечественной государственной службы РФ необходимо:

1) устранить противоречия и пробелы в законодательстве Российской Федерации о государственной службе;

2) увеличить объемы использования современных технологий государственного управления, в том числе отвечающих задаче реализации масштабных государственных программ и проектов;

4) повысить эффективность правовых и организационных мер контроля деятельности государственных органов со стороны гражданского общества;

5) повысить эффективность кадровой политики в сфере государственной службы.

Следует отметить, что использование успешного опыта Республики Казахстан в части создания органа по управлению государственной службой ускорит выход реформы российской государственной службы на качественно новый уровень.

Использование казахского опыта возможно с учетом российской специфики: может быть создан дисциплинарный совет и его территориальные подразделения, однако это повлечет за собой необходимость скорейшего принятия ряда нормативных документов, в том числе кодекса этики государственного служащего; при формировании органа по управлению государственной службой необходимо создавать и его территориальные (региональные) подразделения в каждом регионе, регулярное взаимодействие которых должно осуществляться без потери связи с федеральным органом.

Выводы

Следует констатировать, что Казахстан опередил РФ в реформировании государственной службы потому, что был создан орган по управлению государственной службой.

Создать единую систему государственной службы РФ через завершение реформирования ее видов не удалось, ряд направлений

двух федеральных программ до сих пор не доведен до конца. К тому же реализация некоторых положений ФЗ-58 затягивается. Так, прошло десять лет со времени принятия данного закона, однако статья 16 о создании органа по управлению государственной службой не реализована. Не приняты и некоторые видовые законы о государственной службе.

В Республике Казахстан на сегодняшний день создана модель государственной службы, сочетающая достижения мирового опыта и специфику отечественной системы государственного управления. Суть и основное содержание реформирования государственной службы Республики Казахстан заключается в формировании близкой гражданам, направленной на удовлетворение их потребностей, компактной, профессиональной, ориентированной на достижение конечного результата государственной службы.

Создание Агентства по делам государственной службы в Республике Казахстан повлекло за собой ряд положительных изменений: государственная служба приобрела профессиональный характер, стала более престижной, эффективной.

Результаты будущих исследований сравнительной характеристики реформирования государственной службы Республики Казахстан и Российской Федерации будут зависеть от смены политического руководства и продолжения им реализации уже намеченного курса реформы государственной службы.

Литература

1. *Barabashev A., Straussman J.D.* Public Service Reform in Russia // 1991–2006 Public Administration Review, 2007. Vol. 67. № 3. P. 373–382.
2. *Барабашев А.Г.* Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010) [Текст] препринт WP8/2013/01 / А.Г. Барабашев. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013.
3. *Бейсембаев А.А.* Система государственной службы Республики Казахстан: тенденции и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 110–123.
4. *Садвокасова А.К.* Публичный имидж государственной службы: опыт социологических исследований в Казахстане. Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2008. № 1 (85). С. 149–153.

5. *Кориунов Л.В., Бадешко Т.В.* О практике применения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2012. № 2. С. 118–120.

6. *Оболонский А.В.* Государственная служба: комплексный подход. 2009.

7. *Слатинов Б.Б.* Институциональная ловушка реформы государственной гражданской службы в постсоветской России // Человек. Сообщество. Управление. 2011. № 1. С. 5.

8. *Abai Kurmankulov, Beken Makhmutov, Khalida Mamanova, Zhazira Kuanyshbayeva, Maxat Mussabekov and Arman Serickbayev* Political Management in the Republic of Kazakhstan and Russian Federation: Comparative Analysis Middle-East Journal of Scientific Research 13 (Special issue of Politics and Law). 2013. P. 48–56.

9. Официальный сайт Агентства по делам государственной службы Республики Казахстан. Статистика работы дисциплинарных советов. Режим доступа: URL: <http://kyzmet.gov.kz/kzm/page/index.html?pageId=3933>

10. Официальный сайт Агентства по делам государственной службы Республики Казахстан. Итоги обучения государственных служащих. Режим доступа: URL: <http://kyzmet.gov.kz/kzm/page/index.html?pageId=3944>

11. *Канаров С.Г.* Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 82–88.

12. Официальный сайт Агентства Республики Казахстан по статистике. Режим доступа: URL: http://www.stat.gov.kz/faces/homePage.jspx?_afzLoop=442345053558452#%40%3F_afzLoop%3D442345053558452%26_adf.ctrl-state%3Dhm5nvjq9_4

13. *Барабашев А.Г., Зайцева Т.В., Краснов М.А., Оболонский А.В.* Риски формирования государственной службы России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 2–3. С. 91–124.

14. *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 44–46.

Глава третья

ИНВЕСТИЦИОННАЯ
ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ,
ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ,
ИНФОРМАЦИОННАЯ
ОТКРЫТОСТЬ

*Волохов П.А., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Митрошина Е.Н., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Турукин Е.Н., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

Факторы инвестиционной привлекательности на региональном уровне: роль региональных элит

Аннотация: статья посвящена инвестиционной привлекательности регионов России. Среди факторов инвестиционной привлекательности авторы рассматривают деятельность региональной администрации по созданию позитивного для инвестора имиджа региона. В статье обосновывается, что существует корреляция уровня инвестиционной привлекательности региона и наличия специализированного подразделения органов власти субъекта Федерации, консолидирующего деятельность региональной элиты в этом направлении.

Ключевые слова: инвестиционная привлекательность, региональная элита, PR-стратегии

Инвестиционная привлекательность России критически оценивается большинством экономистов. Если в 90-е гг. подобная оценка объяснялась становлением рынка и общей нестабильной экономической ситуацией, то в 2000-е – ориентацией экономики на сырье и установлением режима так называемой суверенной демократии [1].

Тем не менее вследствие федеративного устройства Российской Федерации, экономического и социального неравенства регионов инвестиционная привлекательность на региональном уровне может существенно различаться, в первую очередь из-за объективных региональных особенностей, таких, как обеспеченность природными ресурсами, близость территории к основным транспортным путям и т. д. Существенный вклад в инвестиционную привлекательность субъекта РФ вносит деятельность региональных органов власти [2].

Ряд авторов обращает внимание на такой аспект деятельности местной власти, как формирование инвестиционно привлекательного законодательства [3]. Другим важным условием успеха называется персональная открытость регионального руководства для контактов с потенциальными инвесторами. Или же утверждается, что основным условием привлечения внешних инвестиций является отсутствие коррупции на региональном уровне [4] и т. д.

В настоящей статье мы выдвигаем следующую гипотезу. Основной вклад региональных органов власти в инвестиционно привлекательность региона заключается в том, чтобы наладить организационное взаимодействие власти и инвесторов. Другими словами, одним из важнейших направлений деятельности по повышению инвестиционной привлекательности региона является реализация PR-стратегий. Некоторые субъекты Федерации для решения этих задач создают специализированные PR-подразделения, другие делегируют соответствующие полномочия структурным подразделениям исполнительных органов власти. Главная задача создаваемого PR-подразделения – консолидация деятельности по созданию позитивного для инвестора образа региона.

Основной актор и выгодополучатель данного процесса – региональная элита, поэтому в нашей статье мы рассмотрим PR-подразделение региональной администрации как форму институционализации деятельности элиты. Мы предполагаем также, что такая институционализация является важным фактором повышения инвестиционной привлекательности региона.

Мы будем обосновывать выдвинутую гипотезу с помощью анализа статистических данных по открытым источникам (включая сайты региональных администраций) и постараемся показать: чем сильнее активность PR-подразделения, тем выше регион (субъект РФ) находится в рейтинге инвестиционной привлекательности.

На региональном уровне выделяют следующие группы факторов, способных оказывать положительное или отрицательное влияние на региональный инвестиционный климат:

- экономический потенциал;
- общие условия хозяйствования;
- зрелость рыночной среды в регионе;
- политические факторы;
- социальные и социокультурные;

- организационно-правовые;
- финансовые [5, 6].

Для того чтобы оценить степень привлекательности регионов, рейтинговым агентством «Эксперт» ежегодно на основе официальной информации Росстата и статистики федеральных ведомств: Минсвязи, Минфина, Минприроды, ФСФР и Центробанка – составляется рейтинг инвестиционной привлекательности регионов. Инвестиционная привлекательность в рейтинге оценивается по двум параметрам: уровню инвестиционного потенциала и уровню инвестиционного риска. Потенциал показывает, какую долю регион занимает на общероссийском рынке, риск – какими могут оказаться для инвестора масштабы тех или иных проблем в регионе [7].

Приведем распределение российских регионов по рейтингу инвестиционного климата в 2012–2013 гг. (табл. 1) [8].

Таблица 1. Распределение российских регионов по рейтингу инвестиционного климата в 2012–2013 гг.

Максимальный потенциал – минимальный риск (1А)	Высокий потенциал – умеренный риск (1В)	Пониженный потенциал – умеренный риск (3В1)	Максимальный потенциал – высокий риск (1С)
Московская область	Свердловская область	Астраханская область	-
Москва	Средний потенциал – умеренный риск (2В)	Волгоградская область	Средний потенциал – высокий риск (2С)
Санкт-Петербург	Республика Башкортостан	Ставропольский край	-
Краснодарский край	Пермский край	Удмуртская Республика	Пониженный потенциал – высокий риск (3С1)
Республика Татарстан	Нижегородская область	Чувашская Республика	Республика Дагестан
Средний потенциал – минимальный риск (2А)	Самарская область	Кировская область	Забайкальский край
Белгородская область	Ханты-Мансийский авт. округ-Югра	Оренбургская область	Незначительный потенциал – высокий риск (3С2)
Ростовская область	Челябинская область	Пензенская область	Республика Калмыкия

Максимальный потенциал – минимальный риск (1А)	Высокий потенциал – умеренный риск (1В)	Пониженный потенциал – умеренный риск (3В1)	Максимальный потенциал – высокий риск (1С)
Пониженный потенциал – минимальный риск (3А1)	Красноярский край	Саратовская область	Кабардино-Балкарская Республика
Воронежская область	Иркутская область	Ульяновская область	Карачаево-Черкесская Республика
Липецкая область	Кемеровская область	Тюменская область	Республика Северная Осетия-Алания
Тамбовская область	Новосибирская область	Ямало-Ненецкий авт. округ	Республика Алтай
Ленинградская область	Пониженный потенциал – умеренный риск (3В1)	Республика Бурятия	Камчатский край
Незначительный потенциал – минимальный риск (3А2)	Брянская область	Алтайский край	Магаданская область
-	Владимирская область	Омская область	Еврейская авт. область
	Ивановская область	Томская область	Чукотский авт. округ
	Калужская область	Республика Саха (Якутия)	Низкий потенциал – экстремальный риск (3D)
	Курская область	Приморский край	Республика Ингушетия
	Рязанская область	Хабаровский край	Чеченская Республика
	Смоленская область	Сахалинская область	Республика Тыва
	Тверская область	Мурманская область	
	Тульская область	Незначительный потенциал – умеренный риск (3В2)	
	Ярославская область	Орловская область	
	Республика Карелия	Ненецкий авт. округ	
	Республика Коми	Новгородская область	
	Архангельская область	Псковская область	

Максимальный потенциал – минимальный риск (1А)	Высокий потенциал – умеренный риск (1В)	Пониженный потенциал – умеренный риск (3В1)	Максимальный потенциал – высокий риск (1С)
	Вологодская область	Республика Адыгея	
	Калининградская область	Республика Марий Эл	
		Республика Мордовия	
		Курганская область	
		Республика Хакасия	
		Амурская область	
		Костромская область	

Политические факторы отражают степень доверия населения к региональной власти, взаимоотношения федерального центра и властей региона, уровень социальной стабильности, состояние национально-религиозных отношений. Целесообразно дополнить данный перечень влиянием региональной элиты.

Под региональной элитой понимается социальная группа, члены которой принимают политические, экономические и прочие решения регионального масштаба. Согласно определению польского кинорежиссера Кшиштофа Занусси: «Элита – это всегда те, кто принимает ответственность за остальных».

Региональная элита – главный выгодополучатель от притока инвестиций в регион, следовательно, она напрямую заинтересована в их привлечении. Для того чтобы заинтересовать инвестора, необходимо предоставить максимально доступную информацию как в целом о регионе, так и о потенциальных возможностях и рисках. Для реализации данного мероприятия создаются специализированные органы: они могут быть самостоятельными или встроенными в региональные властные структуры. Данные структуры реализуют функцию PR (связи с общественностью).

Связи с общественностью в сфере регионального управления представляют собой механизм информационного воздействия на целевые группы, в том числе на инвесторов, с целью достижения взаимопонимания и взаимовыгодных результатов деятельности. Использование PR-стратегий является одним из условий формирования

позитивного образа региональной власти, повышения ее рейтинга и как следствие одобрения проводимых этой властью мероприятий по привлечению инвестиций [9]. При этом применяются механизмы регионального маркетинга, стратегическим направлением которого становится маркетинг имиджа региона. Имидж региона – это сформулированное представление аудитории о деятельности и успехах региона, укрепляющее его взаимоотношения с клиентами, партнерами и инвесторами, способствующее дальнейшему успешному развитию [10].

Говоря об имидже региона, можно условно обозначить объективную и субъективную его составляющие. Объективная составляющая – это совокупность конкурентных преимуществ и недостатков, таких как специализация региона, транспортная удаленность, обеспеченность природными ресурсами, производственный потенциал и т. п. Конкурентные преимущества и недостатки территории существенным образом отражаются на ее инвестиционной привлекательности, основу которой, как уже отмечалось выше, составляют три самостоятельные характеристики: инвестиционный потенциал, инвестиционный риск и инвестиционное законодательство [11].

Субъективный характер второй составляющей подвержен влиянию трех факторов: 1) личной оценке региона людьми (туристами, политиками, потенциальными инвесторами); 2) образ региона, преподносимый в СМИ; 3) зависимость имиджа региона от действий региональных и местных органов власти, направленных на реализацию собственных PR-стратегий. Мы утверждаем, что третий фактор субъективной составляющей является ключевым в формировании позитивного имиджа региона и как следствие в повышении инвестиционной привлекательности территории.

Каким же образом региональная власть может влиять на уровень интереса потенциальных инвесторов к собственной территории? Грамотная PR-стратегия – залог успеха. Связи с общественностью – одно из ключевых направлений деятельности региональных администраций, для которого зачастую создаются специализированные подразделения. Проанализируем их деятельность и скоррелируем полученные результаты с приведенным выше рейтингом инвестиционной привлекательности регионов.

Сравнивать регионы мы предлагаем, используя следующие критерии с соответствующей системой начисления баллов:

– наличие специализированного органа (0 баллов – органа нет; 1 балл – есть орган, но лишь частично исполняющий PR-функции; 2 балла – есть орган, строго исполняющий соответствующие функции);

– активность органа в СМИ и Интернете: 0 баллов – органа нет/не было активных действий (публикаций, анонсов и т. д.) в последние полгода в рамках инвестиционной тематики; 1 балл – не было активных действий (публикаций, анонсов и т. д.) в последний квартал в рамках инвестиционной тематики; 2 балла – активные действия не реже 1 раза в месяц в рамках инвестиционной тематики.

Исходя из представленного выше рейтинга, были выделены регионы из разных групп по уровню инвестиционного потенциала. Так, максимальный потенциал представляют Московская область, Краснодарский край, Республика Татарстан. Средний потенциал (риск 2А) – Белгородская область. Пониженный потенциал (риск 3А1) – Воронежская и Липецкая области. Средний потенциал (риск 2В) – Пермский и Красноярский края. Пониженный потенциал (риск 3В1) – Владимирская, Курская области, Ставропольский край, Удмуртская Республика, Пензенская, Саратовская и Тюменская области, Алтайский и Приморский края. Незначительный потенциал (риск 3В2) – Ненецкий АО, Республика Мордовия, Амурская область. Пониженный потенциал (риск 3С1) – Забайкальский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Алтай, Республика Ингушетия. Для систематизации информации и максимальной наглядности по окончании исследования его результаты будут помещены в сводную таблицу.

Максимальный потенциал

Московская область

Ситуация в Московской области несколько отлична от столицы, хотя она имеет достаточно большие конкурентные преимущества перед другими регионами (в первую очередь, благодаря близости к столице), что, в свою очередь, не может ограничить право данного субъекта на вхождение в общий рейтинг нашего исследования.

Итак, в Московской области есть специализированный орган, в компетенции которого входят инвестиционные вопросы, – это Министерство инвестиций и инноваций. Отметим, что существование органа на столь высокой ступени административной иерархии не-

сколько формализует саму суть специализированного PR-департамента, о чем мы говорили ранее. Но, с другой стороны, министерство как раз и занимается вопросами повышения инвестиционной привлекательности региона, организует различные совещания, конференции и т. д., поэтому выбор его как объекта нашего исследования представляется вполне логичным и обоснованным.

Теперь рассмотрим критерии и дадим каждому оценку.

1. Наличие. Орган существует и исполняет соответствующие «инвестиционные» функции – 2 балла.

2. Активность. Новости на интернет-сайте обновляются в среднем один раз в четыре дня. Министерство организует множество мероприятий, среди которых форум промышленников и предпринимателей, инвестиционный форум городов Московской области, организация встречи губернатора Московской области с членом совета директоров METRO AG, главой правления «Метро Кэш энд Керри Интернейшнл» по вопросам реализации на территории области новых инвестиционных проектов и т. д. Однако, в целом, сайт для инвестора недостаточно информативен, а больше похож на стандартный интернет-ресурс органа власти. Исходя из всего вышесказанного, в рамках данного критерия работа министерства оценивается в 1,5 балла [12].

Краснодарский край

1. Наличие. Так же, как и в Московской области, в Краснодарском крае функционирует Министерство стратегического развития, инвестиций и внешнеэкономической деятельности, которое в полной мере исполняет «инвестиционные» функции, поэтому по первому критерию – оценка в 2 балла.

2. Активность. На интернет-сайте новости обновляются в среднем раз в три дня. Министерство организует огромное количество «инвестиционных» мероприятий: прием делегации посольства Таиланда с целью обсуждения вопросов двустороннего сотрудничества в торгово-экономической, инвестиционной, туристической и гуманитарной сферах; презентация экономического и инвестиционного потенциала Краснодарского края в г. Мюнхене; разнообразные выездные совещания по поводу развития муниципальных образований в регионе и др. На сайте есть вкладка «В помощь инвестору», где представлена вся необходимая информация. Таким образом, начисляем 2 балла за активность [13].

Республика Татарстан

1. Наличие. В Татарстане существует Агентство инвестиционного развития республики (АИРРТ). Оценим его деятельность в 2 балла.

2. Активность. Интернет-сайт АИРРТ наполнен всей необходимой для инвесторов и регулярно обновляемой информацией, начиная от презентации агентства (в том числе на английском языке) и заканчивая списком должностных лиц, отвечающих за инвестиционную деятельность в регионе. Также на сайте представлен перечень мероприятий, в которых агентство принимало/будет принимать участие (как в России, так и за рубежом). Итоговая оценка – 2 [14].

Средний потенциал (риск 2А)

Белгородская область

1. Наличие. В данном регионе специализированного органа нет. Существует только пресс-служба губернатора и правительства, которая в большинстве своем занимается освещением их деятельности. Оценка – 0 баллов.

2. Активность. Так как специализированного органа нет, то оценка по данному критерию также 0 баллов [15].

Пониженный потенциал (риск 3А1)

Воронежская область

1. Наличие. В Воронежской области существует инвестиционный портал, на котором можно найти большой объем информации в данной сфере – 2 балла.

2. Активность. Воронежский портал по объему информации уступает своим коллегам из Татарстана и Краснодарского края. Раздел интернет-сайта «Мероприятия» пустует, новостей нет. Но зато здесь можно получить всю нормативно-правовую базу в сфере инвестиционной деятельности, а также узнать, почему стоит выбрать Воронежскую область для вложения инвестиций. Оценка – 1 балл [16].

Липецкая область

1. Наличие. В структуре администрации области существует Управление инвестиций и внешнеэкономических связей – 2 балла.

2. Активность. Интернет-сайт управления наполнен скудно, не может похвастаться обилием нужной для инвестора информации, хотя нормативно-правовая база, информация о проведенных конференци-

ях (правда, датированных 2013, 2009 гг. и ранее) присутствуют. Итоговая оценка – 1 балл [17].

Средний потенциал (риск 2В)

Пермский край

1. Наличие. В рамках правительства края представлен Департамент экономического и инвестиционного развития. Исходя из названия, он должен заниматься интересующими нас вопросами, однако у него отсутствует интернет-ресурс, как и информация об инвестиционной деятельности на вкладке на сайте правительства. Оценка – 1 балл.

2. Активность. Никакой активности в рамках интересующей нас области не наблюдается. 0 баллов [18].

Красноярский край

1. Наличие. В Красноярском крае создано Министерство инвестиций и инноваций, основные задачи которого согласно положению – обеспечение условий для развития инвестиционной деятельности и ее государственной поддержки. 2 балла.

2. Активность. Отсутствуют интернет-сайт органа и информация об инвестиционной деятельности на сайте региона. 0 баллов [19].

Пониженный потенциал (риск 3В1)

Владимирская область

1. Наличие. Во Владимирской области существует инвестиционный портал, который курирует Департамент инвестиций и внешнеэкономической деятельности администрации области. На нем можно найти всю необходимую информацию об инвестиционной деятельности. 2 балла.

2. Активность. Инвестиционный портал богат всевозможной информацией касательно инвестиций, разнообразными графиками, таблицами и другими медийными файлами. Вкладка «Поддержка инвестора» существенно облегчит поиск информации для потенциального инвестора. Новости обновляются регулярно. Губернатор области лично прилагает большие усилия в рамках повышения инвестиционной привлекательности региона: недавно была утверждена инвестиционная стратегия региона; проводятся различные форумы по инвестиционной тематике и т. д. 2 балла [20].

Курская область

1. Наличие. Постановлением администрации области (2012 г.) было создано Агентство по привлечению инвестиций (компания со 100-процентным госучастием), призванное в первую очередь упростить условия реализации инвестиционных проектов на территории области и способствовать повышению инвестиционной привлекательности региона. 2 балла.

2. Активность. На сайте агентства есть вся необходимая информация для инвесторов, желающих развивать регион. Также по запросу инвестора агентство безвозмездно предоставляет открытую статистическую информацию, информацию о состоянии экономики Курской области и реализованных инвестиционных проектах. Новости на сайте обновляются в среднем раз в неделю и представляют собой обзор прошедших/планируемых мероприятий в инвестиционной сфере. Итоговая оценка – 2 балла [21].

Ставропольский край

1. Наличие. В ведении Министерства экономического развития края функционирует инвестиционный портал. Но данный орган не является профильным по инвестиционной деятельности. 1 балл.

2. Активность. На портале минимум информации для инвесторов. Главным образом ссылки на основной сайт министерства. Однако в этот минимум входит нормативно-правовая база, интерактивная карта проектов и проч., что может хотя бы отчасти удовлетворить интерес инвесторов. 1 балл [22].

Удмуртская Республика

1. Наличие. Здесь, так же как и в Ставропольском крае, правда в ведении Министерства экономики, функционирует инвестиционный портал региона. Тут можно найти всю необходимую информацию, новости, анонсы, контакты должностных лиц в министерстве, отвечающих за инвестиционную деятельность (вплоть до министра экономики, одновременно являющегося инвестиционным уполномоченным в Удмуртской Республике). 2 балла.

2. Активность. Что касается этого критерия, то и здесь Удмуртская Республика в числе лучших – сайт невероятно информативен для потенциального инвестора: здесь есть презентация республики,

бизнес-справочник, вкладка «В помощь инвестору» и т. д. Регулярно обновляются новости. Размещена информация о событиях. 2 балла [23].

Тюменская область

1. Наличие. Департамент инвестиционной политики и господдержки предпринимательства Тюменской области. Орган, полностью отвечающий требованиям для оценки в 2 балла.

2. Активность. Сайт невероятно информативен: даны контактные телефоны (в том числе сотовые) заместителей руководителей департамента, к которым можно обратиться «по вопросам государственной поддержки и сопровождения инвестиционных проектов»; представлены новости «Делового портала» и т. д. 2 балла [24].

Алтайский край

1. Наличие. Главное Управление экономики и инвестиций администрации Алтайского края. В ведении данного органа находится информационный портал, на котором размещен весь спектр необходимой информации (включая прямой телефон заместителя губернатора по инвестиционным вопросам). 2 балла.

2. Активность. Сайт очень информативен. Потенциальный инвестор найдет для себя огромное количество необходимых сведений, начиная с нормативно-правовой базы и заканчивая прямым телефоном представителя региональной элиты. 2 балла [25].

Приморский край

1. Наличие. Департамент экономики администрации края, в ведении которого находится инвестиционный портал. Сам Департамент экономики с трудом можно назвать тем самым специализированным органом, который мы имеем в виду. Но инвестиционный портал достаточно грамотно разработан – на нем с легкостью можно найти необходимую инвестору информацию. 1,5 балла.

2. Активность. На портале для потенциального инвестора, даже зарубежного, размещен огромный массив полезной информации (контакты нужных должностных лиц, интерактивная карта проектов, информация о налоговых льготах, «инвестиционные новости» и т. д.). 2 балла [26].

Незначительный потенциал (риск 3B2)

Ненецкий АО

1. Наличие. На сайте нет информации о наличии подобного специализированного органа и даже пресс-службы. 0 баллов.
2. Активность. 0 баллов [27].

Республика Мордовия

1. Наличие. На сайте нет информации о наличии подобного специализированного органа и даже пресс-службы. 0 баллов.
2. Активность. 0 баллов [28].

Амурская область

1. Наличие. На сайте нет информации о наличии подобного специализированного органа и даже пресс-службы. 0 баллов.
2. Активность. 0 баллов [29].

Пониженный потенциал (риск 3C1)

Забайкальский край

1. Наличие. На сайте нет информации о наличии подобного специализированного органа и даже пресс-службы. 0 баллов.
2. Активность. 0 баллов [30].

Кабардино-Балкарская Республика

1. Наличие. На сайте нет информации о наличии подобного специализированного органа и даже пресс-службы. 0 баллов.
2. Активность. 0 баллов [31].

Республика Алтай

1. Наличие. На сайте нет информации о наличии подобного специализированного органа и даже пресс-службы. 0 баллов.
2. Активность. 0 баллов [32].

Республика Ингушетия

1. Наличие. На сайте нет информации о наличии подобного специализированного органа. Есть пресс-служба, которая освещает только деятельность главы республики. 0 баллов.
2. Активность. 0 баллов [33].

Полученные данные представим в табл. 2 (приложение).

На основе вышеизложенных данных мы можем сделать вывод о корреляции наличия и активности специализированного органа как формы институционализации деятельности региональной элиты и степени инвестиционной привлекательности регионов. Проанализированные регионы доказывают положительную зависимость информационной активности в сфере инвестиционной деятельности и рейтинга региона по благоприятному инвестиционному климату. Таким образом, повышение внимания региональных органов власти к связям с общественностью влечет за собой позитивную динамику улучшения инвестиционного потенциала в целом и привлечения инвестиций на территорию в частности.

Приложение

Таблица 2. Оценка деятельности PR-подразделения

Субъект	Наличие	Активность	Общая оценка (O_n+O_a)/2	Рейтинг инвестпривлекательности	Коэфф-т корреляции
Московская область	2	1,5	1,75	83	0,53
Краснодарский край	2	2	2	80	
Республика Татарстан	2	2	2	79	
Белгородская область	0	0	0	78	
Воронежская область	2	1	1,5	76	
Липецкая область	2	1	1,5	75	
Пермский край	1	0	0,5	70	
Красноярский край	2	0	1	65	
Владимирская область	2	2	2	60	
Курская область	2	2	2	57	
Ставропольский край	1	1	1	43	
Удмуртская Республика	2	2	2	42	

Субъект	Наличие	Активность	Общая оценка ($O_n + O_a$)/2	Рейтинг инвестпривлекательности	Кэфф-т корреляции
Тюменская область	2	2	2	35	0,53
Алтайский край	2	2	2	32	
Приморский край	1,5	2	1,75	28	
Ненецкий АО	0	0	0	23	
Республика Мордовия	0	0	0	18	
Амурская область	0	0	0	15	
Забайкальский край	0	0	0	13	
Кабардино-Балкарская Республика	0	0	0	11	
Республика Алтай	0	0	0	8	
Республика Ингушетия	0	0	0	3	

*Зворыгина И.И., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Киндрась А.А., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Плесенников Д.А., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

О корреляции значений индексов инвестиционной привлекательности и инновационного развития регионов

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы инновационного развития регионов с точки зрения взаимосвязи с уровнем их инвестиционной привлекательности. Оценка уровня инновационного развития проводилась на основе рейтинга инновационного развития регионов России, разработанного Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики». Инвестиционная привлекательность рассматривалась авторами в двух аспектах: инвестиционном потенциале и инвестиционном риске. В качестве основы для оценки инвестиционного развития регионов авторами был выбран рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России, разработанный рейтинговым агентством «Эксперт РА». Расчеты проведены по состоянию на конец 2012 г. В качестве метода исследования авторы статьи избрали метод верификации статистических данных. Важнейшие результаты исследования: 1) по итогам расчета корреляции значений индексов инновационного и инвестиционного развития для всех 83 регионов России авторы пришли к выводу, что между уровнем инновационного развития и инвестиционным потенциалом российских регионов существует корреляция; 2) при расчете взаимосвязи инновационного развития регионов и инвестиционного риска была обнаружена обратная корреляция, однако сильной зависимости не наблюдалось; 3) расчеты корреляции для специфических групп регионов, таких, как сырьевые, транспортные и туристические, показали несколько иные результаты. Главным экономически значимым итогом статьи является возможность формирования региональной инвестиционной или инновационной политики с учетом взаимовлияния инновационного развития и инвестиционного климата или, другими словами, доказательной государственной политики.

Ключевые слова: регионы, инновационное развитие, инвестиционная привлекательность, инвестиционный потенциал, инвестиционный риск, региональная политика, доказательная государственная политика

В современном мире инновации играют все большую роль в обеспечении устойчивого экономического роста. Государственная политика, направленная на развитие инноваций в регионе, определяется как ключевой фактор долгосрочного экономического и социального развития [1, 2]. В свою очередь, среди факторов, воздействующих на изменение темпов роста национальной экономики, выделяется политика органов власти по привлечению инвестиций в регион.

Для формирования эффективной политики стимулирования развития инноваций и привлечения инвестиций необходимо учитывать степень влияния этих факторов друг на друга, понимать, влияет ли уровень инновационного развития региона как исходное состояние региона на объем поступивших прямых иностранных инвестиций.

В научном сообществе не сформировалось единой позиции по этому вопросу. Результаты исследований показывают как высокую степень влияния факторов друг на друга [3, 4, 5], так и, напротив, слабую связь инновационного развития и инвестиционной привлекательности регионов [6, 7]. Авторы полагают, что корреляция между этими факторами есть, однако такая закономерность ограничена для некоторых групп регионов. Предполагается, что территории с невысоким уровнем инновационного развития являются непривлекательными для иностранных инвесторов за исключением сырьевых, туристических и транспортно-значимых регионов.

В данном исследовании будет рассчитана корреляция значений индексов инвестиционной привлекательности и инновационного развития российских регионов на основе рейтинга инновационного развития регионов России и рейтинга инвестиционной привлекательности регионов России за 2012 г.

Авторы статьи выдвигают следующие гипотезы:

Гипотеза 1. Существует положительная корреляция между значениями индекса инновационного развития и индекса инвестиционной привлекательности регионов.

Гипотеза 2. Наблюдается положительная взаимосвязь между значениями индексов инновационного развития и инвестиционного потенциала.

Гипотеза 3. Для специфических групп регионов, таких, как сырьевые, транспортные и туристические, отсутствует корреляция значений индексов инновационного развития и инвестиционной привлекательности.

За основу расчета корреляции значений индексов инвестиционной привлекательности и инновационного развития регионов России авторами были взяты:

- рейтинг инновационного развития регионов России-2012, разработанный Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» [8];

- рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России-2012, разработанный рейтинговым агентством «Эксперт РА».

Рейтинг инновационного развития регионов России в большей части построен на основе официальной статистики – 30 индикаторов, а также на основе открытых данных – 6 индикаторов. Построение рейтингов инновационного развития на количественных методах является общемировой практикой [9, 10]. Рассчитанные в рейтинге инновационного развития показатели авторы сопоставили с аналогичными показателями международных рейтинговых исследований, таких, как OECD и European Comission. Некоторые показатели данного рейтинга используются для расчета рейтингов инновационного развития в Евросоюзе, например, Regional Innovation Scoreboard.

В рейтинге инвестиционной привлекательности регионов России производится деление индексов инвестиционной привлекательности на две группы: инвестиционный риск и инвестиционный потенциал. Данный рейтинг также строится на основе официальной государственной и ведомственной статистики: Министерства связи РФ, Министерства финансов РФ, Министерства природы РФ, Федеральной службы по финансовым рынкам РФ и Центрального банка РФ. Рейтинговое агентство «Эксперт РА» аккредитовано Министерством финансов РФ. Рейтинг инвестиционной привлекательности «Эксперт РА» основывается на двух методах: методе факторного анализа и рисковом методе. Данные методы нашли широкое применение в международной практике оценивания инвестиционной привлекательности, в частности, при расчете инвестиционной привлекательности принимающих стран UNCTAD, а также оценки инвестиционного климата Департаментом по международному развитию правительства Великобритании (DFID).

Таким образом, валидность и надежность результатов рейтинга подтверждает их методология, основанная на общепризнанных международным сообществом статистических показателях. Авторы считают, что методические барьеры для использования результатов рейтингов в подсчете корреляции между инновационным развитием и инвестиционной привлекательностью регионов России отсутствуют.

Для определения состава сырьевых регионов авторы провели анализ структуры валового регионального продукта (ВРП) России на основе данных Федеральной службы государственной статистики за 2013 г. (табл. 1). Делается предположение, что сырьевым можно назвать тот регион, в структуре ВРП которого добыча ресурсов является основным видом хозяйственной деятельности. Таким образом, появляется возможность ранжирования регионов Российской Федерации по объему добычи полезных ископаемых в структуре ВРП. Авторы статьи условно определяют верхнюю границу по общему объему доходов региона от добычи полезных ископаемых в 35 % от доли ВРП. В результате десять регионов России пересекли пороговое значение и составили выборку сырьевых регионов для данного исследования.

Для более общей характеристики экономического потенциала региона необходимо рассмотреть динамику и структуру такого важного макроэкономического индикатора, каким является валовой региональный продукт.

Авторы статьи определили транспортные регионы как регионы со сложившейся транспортной инфраструктурой и удобным географическим местоположением вблизи границ других регионов и стран-партнеров. Внешнеторговый оборот транспортных регионов РФ превышает 1 млрд долл. в год, а доля транспорта и связи как вида экономической деятельности в структуре ВРП превышает 10% (табл. 2). В качестве критериев авторы выбрали два индикатора, так как в отдельности данные могут быть противоречивы и на их основе невозможно будет провести аналитическую работу. Например, существует много регионов с высокой долей вида такой хозяйственной деятельности, как «транспорт и связь» в структуре ВРП. Однако данные регионы не имеют большого внешнеторгового оборота и не обладают выгодным географическим положением для осуществления торгового сообщения со странами-партнерами и другими регионами страны.

Таблица 1. Сырьевые регионы России

Регион	Доля добычи полезных ископаемых от ВРП по итогам 2011 года, %	Удельный вес ВРП в общероссийских основных экономических показателях по итогам 2011 года, %
Ханты-Мансийский автономный округ	67,2	5,4
Тюменская область	52,2	9
Ямало-Ненецкий автономный округ	48,3	2,1
Республика Коми	35,1	1
Ненецкий автономный округ	78,5	0,4
Оренбургская область	36,9	1,2
Кемеровская область	35,1	1,6
Республика Саха (Якутия)	43,7	1,1
Сахалинская область	60,9	1,3
Чукотский автономный округ	41,8	0,1

Таблица 2. Транспортные регионы

Регион	Внешнеторговый оборот по итогам 2012 г., млн долл.	Доля транспорта и связи от ВРП по итогам 2011 г., %
Астраханская область	1039,1	11,9
Республика Бурятия	1202,1	19,1
Иркутская область	8963,1	17,8
Мурманская область	2448,9	10,1
Приморский край	8683,2	19,2
Хабаровский край	2614,3	17,1
Амурская область	1178,0	20,3
Ростовская область	10673,6	10,8
Архангельская область	3049,3	13,5
Калининградская область	14000,0	10,1

Так как структура ВРП, по данным Росстата, не содержит отдельного вида экономической деятельности, связанного с туризмом, для определения группы туристических регионов авторы взяли регионы с особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа [11]:

- Краснодарский край [12];
- Ставропольский край [13];
- Республика Бурятия [14];
- Республика Алтай [15];
- Алтайский край [16].

Данные зоны были созданы правительством России в 2007 г. с целью увеличения притока инвестиций частного бизнеса в наиболее привлекательные для туризма территории для развития объектов инфраструктуры туризма и отдыха. Основным стимулом для привлечения инвестиций в данные регионы являются налоговые льготы в виде пониженного налога на прибыль и возможность переноса убытков на последующие налоговые периоды.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. [17] туристско-рекреационные зоны рассматриваются как часть инновационной программы развития экономики, как региональные точки экономического роста, что создает условие для привлечения инвестиций. Однако, несмотря на то, что в России насчитывается семь регионов с особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа, по данным Росстата, только два региона к 2013 г. имели сложившиеся рекреационные комплексы – это Краснодарский и Ставропольский края.

Туристско-рекреационные зоны были также созданы в Приморском крае и Иркутской области. Однако авторы отнесли их к транспортным регионам, так как в структуре ВРП данных регионов транспорт и связь как вид экономической деятельности составляют 19,2 и 17,8 % соответственно. Внешнеторговый оборот Приморского края достиг в 2012 г. 8683,2 млн долл., в Иркутской области – 8963,1 млн долл.

При расчете корреляции между значениями индексов инновационного развития и инвестиционного потенциала необходимо разграничивать регионы, которые искажают выборку. Это – Москва, Санкт-Петербург, Московская область и другие. При включении данных регионов в выборку (то есть для анализа всех 83 регионов,

2012 г.) наблюдается средняя прямая корреляция между инновационным индексом и индексом инвестиционного потенциала ($CORR1 = 0,54$) и средняя обратная корреляция между значениями инновационного индекса и индекса инвестиционного риска ($CORR2 = -0,6$). Таким образом, гипотеза 1 о существовании положительной корреляции между значениями индексов инновационного развития регионов и их инвестиционной привлекательности подтверждается.

Для уменьшения искажений в расчете корреляции исключим самые высокие показатели обоих рейтингов как превышающие среднее значение по выборке. Среднее значение инновационного индекса по 83 регионам равно 0,357. Таким образом, отсекаются все регионы, превышающие данное значение. Корреляция после такой процедуры сильно не изменилась ($CORR1 = 0,51$; $CORR2 = -0,63$). Вывод: для регионов с инновационным развитием ниже среднего не наблюдается сильной корреляции с уровнем инвестиционного развития. Аналогично проводим процедуру для рейтинга инвестиционного климата. Отсекая значение показателя инвестиционного потенциала выше среднего, который составляет 1,202, авторы получили более слабую корреляцию между показателями инновационного развития и инвестиционного климата ($CORR1 = 0,47$; $CORR2 = -0,57$). Вывод: для регионов с инвестиционным потенциалом ниже среднего не наблюдается сильной корреляции с уровнем инновационного развития. Таким образом, гипотеза 2 частично подтверждается для регионов, чьи показатели инновационного и инвестиционного развития выше среднего.

Далее авторы посчитали корреляцию значений индексов для регионов, чьи показатели выше среднего как для инновационного рейтинга, так и для инвестиционного. Результаты анализа показали, что для данных регионов отсутствует корреляция индексов инновационного развития и инвестиционного риска, однако существует сильная корреляция между уровнем инновационного развития и инвестиционным потенциалом ($CORR1 = 0,7$; $CORR2 = -0,2$). Вывод: для регионов, чьи значения индексов выше среднего, существует сильная корреляция между уровнем инновационного развития и инвестиционного потенциала. Среди данных регионов – Белгородская область, Московская область, Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Ростовская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Пермский край, Нижегородская, Самарская, Свердловская

области, Ямало-Ненецкий автономный округ, Челябинская область, Красноярский край, Иркутская, Кемеровская и Новосибирская области. Таким образом, подтверждается гипотеза 3.

На графике (рис. 1) также прослеживается данная взаимосвязь.

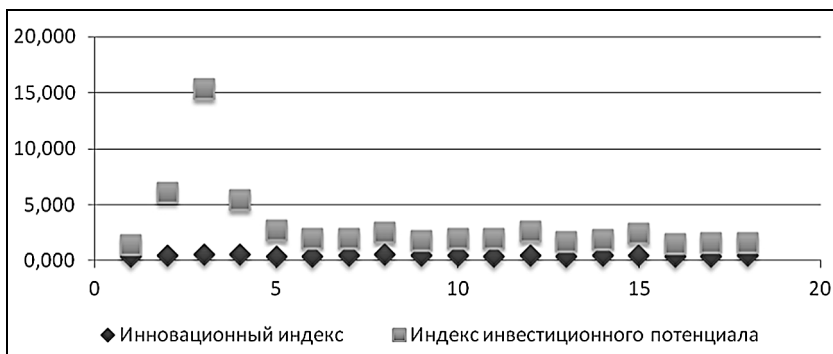


Рис. 1. Разброс индексов инновационного развития и инвестиционного потенциала

При исключении трех регионов (Москвы, Санкт-Петербурга и Московской области), которые, как видно на графике, имеют значения, намного превышающие значения других регионов, корреляция между инновационным развитием и инвестиционным риском исчезает вовсе ($CORR_2 = -0,05$).

Затем авторы статьи производили расчеты для трех групп регионов, указанных выше, сырьевых, транспортных и туристических. Учитывая специфику данных регионов, авторы предположили, что корреляция между значениями индексов инновационного и инвестиционного развития исчезнет. Однако для сырьевых регионов корреляция между инновационным индексом и индексом инвестиционного потенциала не только не исчезла, но и увеличилась ($CORR_1 = 0,6$). Кроме того, при подсчете корреляции между уровнем инновационного развития и инвестиционным риском для сырьевых регионов выяснилось, что существует сильная обратная корреляция между значениями данных индексов ($CORR_2 = -0,7$). Вывод: для сырьевых

регионов существует сильная обратная взаимосвязь между значениями индекса инновационного развития и индекса инвестиционного риска. Другими словами, развитие инновационного потенциала в регионе сокращает риски инвестиционных вложений, и, наоборот, слабое развитие региона в инновационном плане порождает более высокие инвестиционные риски.

В отличие от сырьевых регионов показатели корреляции для транспортных регионов несколько иные. Для регионов с развитой транспортной инфраструктурой вовсе отсутствует корреляция между инновационным развитием и инвестиционным риском ($CORR_2 = 0,028$). Для данной группы регионов этот показатель оказался положительным, чего не наблюдается ни для транспортных, ни для сырьевых групп регионов. Тем не менее его значение ничтожно мало и не говорит о положительной корреляции. Что касается показателя корреляции между инновационным развитием и инвестиционным потенциалом, то для данной группы регионов он также уменьшился ($CORR_1 = 0,4$). Вывод: для транспортных регионов существует слабая положительная корреляция между инвестиционным потенциалом и инновационным развитием, однако уровень инвестиционного риска не взаимосвязан с инновационным развитием данной группы регионов.

После этого авторы производили расчеты для регионов, имеющих ОЭЗ туристического типа. Результаты анализа показали, что существует очень сильная обратная корреляция между значениями индекса инновационного развития и индекса инвестиционного риска, значительно превышающая аналогичный показатель для сырьевых регионов ($CORR_2 = -0,9$). Таким образом, если туристический регион развит в инновационном плане, то рисков вложения инвестиций в данный регион меньше. Однако при обратной ситуации риски инвестирования сильно увеличиваются. Взаимосвязь инновационного развития и инвестиционного потенциала для данных регионов остается средней, как и для всей выборки в целом ($CORR_1 = 0,6$). Вывод: учитывая сильную корреляцию инновационного и инвестиционного рейтингов, регионы с выраженной туристической направленностью должны увеличивать свой инновационный потенциал с тем, чтобы значительно уменьшить риски вложения инвестиций. Таким образом, по результатам проведенного анализа, частично подтвердилась

гипотеза 3 об отсутствии корреляции значений индексов для специфических групп регионов.

В нашей статье были проанализированы рейтинги инновационного развития и инвестиционной привлекательности российских регионов, а также рассчитаны показатели корреляции данных рейтингов. Авторы статьи пришли к выводу, что существует положительная корреляция между инвестиционным потенциалом региона и его инновационным развитием. Однако аналогичные показатели корреляции для индексов инвестиционного риска и инновационного развития регионов непостоянны для различных групп регионов. Таким образом, учитывая специализацию региона, можно сделать вывод о необходимости проведения анализа для формирования региональной экономической политики, направленной на стимулирование притока иностранных инвестиций и развитие инновационной среды.

Анализ корреляции значений индексов инновационного и инвестиционного развития проводился на основе двух рейтингов: рейтинга инновационного развития регионов России, проведенного Высшей школой экономики, и рейтинга инвестиционной привлекательности регионов России агентства «Эксперт РА». Расчет корреляции показал, что между значениями индексов инновационного развития регионов и их инвестиционной привлекательности существует положительная взаимосвязь, что подтверждает изначальные предположения авторов статьи.

Тем не менее для регионов с инновационным развитием ниже среднего не наблюдается сильной корреляции с уровнем инвестиционной привлекательности. Аналогично для регионов с инвестиционным потенциалом ниже среднего не наблюдается сильной корреляции с уровнем инновационного развития.

Гипотеза о том, что регионы с невысоким уровнем инновационного развития являются непривлекательными для иностранных инвесторов, за исключением сырьевых, туристических и транспортно-значимых, подтвердилась лишь частично. Для сырьевых и туристических регионов характерна сильная обратная корреляция между инновационным развитием и инвестиционным риском. При высоком уровне инновационного развития для данных регионов уровень инвестиционного риска невысокий, однако, если регион недостаточно развит в инновационной сфере, то риски вложения инвестиций сильно

увеличиваются. Для группы регионов с развитой транспортной инфраструктурой отсутствует корреляция между уровнем инвестиционного риска и инновационным развитием.

Литература

1. OECD (2010) *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*. Paris: OECD Publishing.
2. European Commission (2009) *The Role of Community Research Policy in the Knowledge-Based Economy*. Expert group report. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/research/era/pdf/community_research_policy_role.pdf
3. *Темирбулатов Р.Р.* Прямые иностранные инвестиции как фактор формирования и развития региональной инновационной системы // Вестник Казанского технологического университета. 2012. № 1. С. 312–319.
4. *Морозов В.В.* Иностранные инвестиции в системе активизации инновационного развития регионов // Журнал экономической теории. 2012. № 2.
5. *Кобозев О.В.* Инвестиции как инструмент повышения эффективности функционирования инновационной подсистемы региона (на материалах Алтайского края) // Вестник Алтайского государственного аграрного университета, 2013.
6. *Aktakas B., Aytun C., Akin C.* Roles of Investment and Innovation in Business Cycles with a Shumeterian Approach: an Empirical Analysis for Turkey and Greece/ *Journal of Economic & Social Studies (JECOSS)*; Jul2012, Vol. 2 Issue 2. P. 95.
7. *Мухеева Н.* К вопросу об инновационных рейтингах российских регионов // *Пространственная экономика*. 2013. № 2.
8. *Abdrahmanova G.I., Belousova V. Ju., Goland M. Ju., Gohberg L.M., Ditkovskij K.A., Kovaleva G.G., Kovaleva N.V., Kuznecova V.I., Kuznecova I.A., Kindras' A.A., Kucenko E.S., Martynova S.V., Nechaeva E.G., Rataj T.V., Sagieva G.S., Fridljanova S. Ju., Fursov K.S.* Regional Innovative Development Rating of the Russian Federation. Edition 2 / ed. L.M. Gohberg. National Research University «Higher School of Economics», 2014.
9. *Hollanders H.* (2006) *European Regional Innovation Scoreboard 2006*. Brussels: European Commission, DG Enterprise. URL: <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=16269> (accessed 10 October 2013).
10. *De Bruijn P., Legendijk A.* (2005) Regional innovation systems in the Lisbon strategy // *European Planning Studies*. 13(8). P. 1153–1172.
11. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ».
12. Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. № 70 «О создании на территории Краснодарского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа».

13. Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. № 71 «О создании на территории Ставропольского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа».

14. Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. № 68 «О создании на территории муниципального образования «Прибайкальский район» Республики Бурятия особой экономической зоны туристско-рекреационного типа».

15. Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. № 67 «О создании на территориях муниципального образования «Майминский район» и муниципального образования «Чемальский район» Республики Алтай особой экономической зоны туристско-рекреационного типа».

16. Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. № 69 «О создании на территории Алтайского района Алтайского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа».

17. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года».

*Кондеев А.В., студент магистратуры
Департамента ГИМУ НИУ ВШЭ*

О сравнительной эффективности видов ресурсной поддержки малых инновационных предприятий

Аннотация: существующая система ресурсной поддержки малых инновационных предприятий (МИП) стимулирует их концентрироваться на модели развития продукта. При этом зарубежные исследования показывают, что модель развития потребителя (клиента) более эффективна для МИП. В данной статье обосновывается необходимость создания стимулов к модели развития клиента в системе ресурсной поддержки МИП.

Ключевые слова: малые инновационные предприятия, ресурсная поддержка, модель развития потребителя

Ряд российских исследователей считает, что необходимо увеличить ресурсную поддержку малых инновационных предприятий. Это мнение лоббируют некоторые деятели науки и инновационного бизнеса, а также представители МИП с целью получить помощь от государства.

Поведение инновационных компаний можно свести к двум моделям – модели развития продукта и модели развития потребителя, причем малые инновационные предприятия, выбравшие модель развития потребителя, гораздо чаще добиваются успеха. Следовательно, если государство поддерживает малую инвестиционную компанию, развитие которой идет в рамках первой модели, то возникает риск высокой неэффективности расходования бюджетных средств, направленных на развитие инноваций.

Это утверждение мы подтверждаем примерами российских и зарубежных инновационных компаний, получивших значительную ресурсную поддержку, но при этом потерпевших крах из-за ошибок в выборе модели развития.

Мы считаем, что наиболее эффективна поддержка МИП, создающая стимулы к использованию модели развития потребителя.

Модели развития малого инновационного предприятия

Изучая опыт инновационных компаний, ряд зарубежных исследователей пришел к выводу, что истории успеха и неудач имеют общие черты и структуру. Как известно, поведение инновационных компаний можно свести к определенным моделям. С. Бланк выделяет две модели развития инновационной компании – модель развития продукта (Product Development) и модель развития потребителя (Customer Development). Модель развития продукта основана на разработке полной версии продукта и его запуска на основном рынке (рис. 1). Модель развития потребителя заключается в поиске и систематической обратной связи с потребителем, а также постоянном тестировании продукта до разработки его полной версии (рис. 2) [1]. Особое внимание в этой модели уделяется двум первым этапам – обнаружению и подтверждению клиентов, а также обратной связи с ними. Часто эти два этапа как раз и называются процессом развития потребителя.

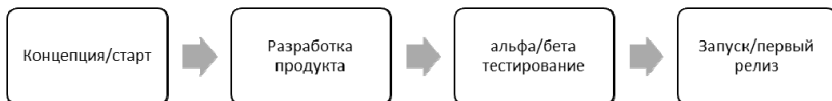


Рис. 1. Модель развития продукта



Рис. 2. Модель развития потребителя

С. Бланк утверждает, что использование модели развития потребителя в качестве руководства по созданию стартапа гораздо чаще приводит малые инновационные предприятия к успеху [1]. В то время как инновационные компании, использующие в качестве основы своего роста модель развития продукта, имеют большие риски провала даже при значительной ресурсной поддержке. Бланк приводит

пример компании WebVan, которая, предоставляя клиентам возможности онлайн-заказа и доставки еды, стремилась произвести революцию в огромной отрасли продуктового ритейла и получила финансирование в 800 млн долл. WebVan следовала модели развития продукта и создала отличный продукт – передовые на тот момент автоматизированные склады, решения по управлению запасами, интегрированные с веб-сайтом, и т. д. Но WebVan не прошла процесс обнаружения клиентов, и в итоге ее масштабирование оказалось преждевременным. Через шесть месяцев после запуска средний ежедневный объем заказов составлял 2500 при необходимом пороге для вывода компании на рентабельность в 8000 заказов. Через 24 месяца после IPO WebVan стала банкротом и прекратила деятельность. Стоит отметить, что компания с аналогичным продуктом Tesco, изучив и достигнув понимания своих клиентов, найдя работающую финансовую модель, стала лидером этого рынка [1].

Модель развития клиентов С. Бланка и его методология приобрели популярность в стартап-среде и используются для описания стадий развития инновационных компаний в отчете Startup Genome [2].

К. Кристенсен доказывает, что крупные компании успешны в поддерживающих инновациях, но терпят неудачи в подрывных инновациях по сравнению с малыми инновационными компаниями [3]. По его мнению, проблема подрывной технологии – маркетинговая, для инновационной компании нужно искать новый рынок, который оценит минимальный работающий продукт [3].

Это подтверждает тезис, что успех инновационной компании не зависит напрямую от ее ресурсной поддержки. Даже крупные инновационные компании, которые предоставляют более «умные» деньги, чем государство, имеют высокую вероятность неудачи в реализации подрывных инноваций. Следовательно, увеличение абсолютного размера ресурсной поддержки МИП без создания определенных условий и стимулов, о которых речь пойдет ниже, будет иметь малую эффективность.

Ч. Ким и Р. Моборн показывают, что успешны те компании, которые реализовали стратегию выхода на голубой океан (новый рынок без конкуренции) через инновацию ценности, включающую в себя одновременное снижение издержек и увеличение ценности [4]. В качестве примера реализации инновации ценности Ким и Моборн приводят Cirque du Soleil, который отказался от цирковых номеров

с использованием животных, занимавших значительную часть в структуре затрат традиционного цирка, но включил в концепцию театральные элементы – сюжетную линию, артистическую музыку и танцы, разнообразие постановок. Таким образом, Cirque du Soleil нашел новый вид развлечения, клиентом которого были взрослые зрители, привыкшие к высоким ценам на театральные билеты [4].

Это описание похоже на понятие подрывных инноваций Кристенсена, который замечает, что они более простые и дешевые, но при этом вынуждены искать и создавать новый рынок. Хотя Кристенсен показывает, что в подрывных инновациях важно первым выйти на рынок [3], Ким и Моборн ставят инновацию ценности в противоположность технологической инновации или рыночному первопроходчеству, отмечая, что инноваторы технологий часто несут яйца, которые высиживают другие компании [4]. Это особенно актуально для истории науки и технологий в России, где при большом количестве талантливых изобретателей и первопроходцев в технологиях процветают технологическая отсталость и низкий уровень коммерциализации инноваций [5].

Мы не видим противоречия между инновациями ценности и подрывными инновациями, и считаем подрывные инновации разновидностью инноваций ценности, основанной на технологическом, продуктовом превосходстве на новом рынке (рис 3).

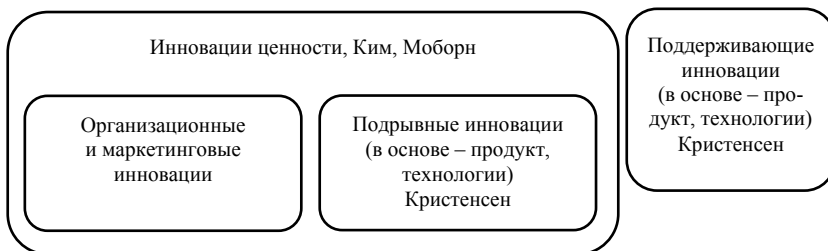


Рис. 3. Соотношение концепций иноваций ценности и подрывных иноваций К. Кристенсена и Ч. Ким, Р. Моборн

Э. Роджерс ввел понятие «диффузии иноваций» – процесс, с помощью которого иновация распространяется во времени по каналам коммуникации среди членов социальной системы [6]. Процесс

диффузии инноваций графически изображается кривой принятия технологий на разных этапах жизненного цикла. Роджерс пришел к выводу, что инновации в своем распространении проходят несколько этапов-групп потребителей, которые имеют качественные отличия: новаторы, ранние последователи, раннее большинство, позднее большинство, скептики [6].

Дж. Мур дополнил модель диффузии инноваций «трещинами» между группами потребителей и самой главной из них – «пропастью» [7]. Пропасть находится между ранними последователями и ранним большинством, и, неправильно ее преодолевая, как показывает анализ Мура, терпят крах большинство инновационных компаний [7].

Мур считает, что для преодоления пропасти инновационному предприятию нужно создать целостный продукт (законченное решение, к которому готово прагматичное раннее большинство) и сконцентрироваться на целевом рынке [7]. В качестве примера преодоления пропасти Мур приводит приложение для управления финансами для домашних пользователей Quicken фирмы Intuit. Quicken вышел на рынок, когда лидером была более функциональная, но сложная программа Manging Your Money. Intuit четко определила целевой рынок Quicken и предложение для него упрощения процедуры оплаты счетов для домашних пользователей. Решив технические проблемы, связанные с размещением чеков в устройстве подачи принтера, и удачно определив позиционирование Quicken, Intuit смогла предложить рынку целостный продукт, что сделало Quicken лидером рынка [7].

Работы Роджерса и Мура дополняют утверждение Бланка о том, что к малым инновационным компаниям, имеющим новый продукт или работающим на новом рынке, нельзя подходить как к крупным компаниям, работающим на традиционном рынке. Выпуск полной версии продукта для выхода на основной рынок без захвата сегментов новаторов и ранних последователей для них губителен [7].

Бланк при этом замечает, что кривая принятия технологий на разных этапах жизненного цикла может стать дорожной картой исполнения плана для преодоления пропасти при условии, если пройдены этапы обнаружения и подтверждения потребителя, на которых должны быть сконцентрированы предприниматели в начале создания стартапа [1].

Э. Рис предлагает метод *lean startup*, заключающийся в тестировании продукта на рынке, используя цикл обратной связи «создать – оценить – научиться» с минимальным бюджетом. Критерий оценки успеха МИП на ранней стадии – способность получать подтверждение фактами [8]. Рис показывает, что для запуска инновационного проекта в большинстве случаев не нужны значительные ресурсы на создание основного продукта. Главное – создать минимальный работающий продукт (*minimal valuable product, MVP*) и постоянно проводить сплит-тестирование и итерации (*pivot*) бизнес-модели.

В целом, среди наиболее влиятельных современных зарубежных исследователей и практиков в области стартапов и малых инновационных предприятий мы видим согласие и взаимозависимость в мнениях по поводу модели развития МИП, что позволяет систематизировать их в обобщенную модель развития МИП (см. приложение).

Связь ресурсной поддержки и модели развития МИП

Возникают три вопроса, на которые мы ответим в этой части:

1. Оказывает ли ресурсная поддержка влияние на выбор модели развития МИП?

2. К выбору какой модели она стимулирует МИП?

3. Почему она стимулирует к выбору модели развития продукта?

Ресурсную поддержку мы определяем как поддержку предприятия со стороны внешних лиц (государства, инвесторов) с помощью предоставления материальных, интеллектуальных, финансовых ресурсов и персонала.

Иванов, Кузык и Симачев показывают, что ключевыми «минусами» государственного финансирования (основной формы ресурсной поддержки МИП в России) являются недостаток информации о существующих механизмах поддержки и излишняя бюрократизация процедур. Эти исследователи отмечают, что «по причине слабой информированности к финансовым механизмам прибегает достаточно узкий и устоявшийся круг бенефициаров, адаптировавшихся к их специфике и предъявляемым требованиям» [9]. Зачастую эффективные предприятия сосредоточены не на своем клиенте и продукте, а на бесплатном или дешевом привлечении внешних ресурсов. Таким образом, ресурсную поддержку от государства скорее получают не

самые эффективные предприятия, а те предприятия, которые изменили свое поведение и модель развития в сторону ориентации на государственную ресурсную поддержку.

По сравнению с моделью развития клиента модель развития продукта более «осязаема», очевидна и контролируема государством: вложил деньги, создал продукт, запустил на рынке, получил доход (или не получил). Наша предпосылка – государство как инвестор мыслит в рамках этой модели. Например, если компании получают ресурсную поддержку в виде грантов, то эффективность такой поддержки может измеряться отношением суммы налоговых поступлений в бюджет от предприятий, получивших грант, к общей сумме выданных грантов. Кроме того, учитываются и внешние эффекты – создание рабочих мест, увеличение инновационности предприятий и т. д.

Государство стремится осуществить различную ресурсную поддержку малых инновационных предприятий – предоставлением денежных средств (гранты, субсидии) для приобретения оборудования и создания производства, помещения (бизнес-инкубаторы), консультаций (в основном, юридические и бухгалтерские) и пр. При этом вопросы маркетинга и отношений с клиентами по умолчанию остаются за предприятием. Это разумно, поскольку предприниматель должен лучше всех знать, кто его клиент, его уникальное торговое предложение.

При этом высокий уровень ресурсной поддержки может стимулировать инновационные предприятия не ориентироваться на клиента и продукт, а, наоборот, изменить поведение предприятий в сторону увеличения потребления ресурсной поддержки. В качестве примера негативного влияния значительной ресурсной поддержки на малое инновационное предприятие можно привести российский стартап Displair. Продукт Displair – это первый интерактивный безэкранный дисплей с поддержкой multi-touch, выводящий в воздух любое изображение, полностью проницаемое для физических объектов [10]. Проект Displair является победителем крупнейших российских инновационных конкурсов и форумов: «Кубок технологий», «Звoryнский проект» и других, он получил инвестиции в 3,5 млн долл. в 2012 г. Однако такая ресурсная поддержка привела к росту неэффективных затрат на персонал, обустройство офиса, но команда так и не прошла процесс развития потребителя, не создала продукт с

необходимой функциональностью. В итоге, в январе 2014 г. Displair был закрыт [11].

Мы считаем, что сложившаяся в России инфраструктура ресурсной поддержки МИП стимулирует предприятия к использованию модели развития продукта. Это можно подтвердить тем, что форма статистической отчетности № 2-МП «Сведения о технологических инновациях малого предприятия», с помощью которой Росстат обследует инновационную активность малых предприятий, сфокусирована на вопросах, касающихся различной характеристики затрат малых предприятий на осуществление технологических инноваций (продуктовых и процессных) и не содержит вопросов о маркетинговых и организационных инновациях [12].

Это говорит о том, что маркетинговые и организационные инновации, которые являются одной из двух частей понятия «инновация ценности», не учитываются в отчетности малых предприятий. Если такого учета нет, то у должностных лиц в регионах, ответственных за развитие инновационной деятельности малых предприятий, нет стимулов проводить мероприятия, направленные на стимулирование МИП к маркетинговым и организационным инновациям. Например, если бы Cirque du Soliel, инновации которого являются, по сути, организационными и маркетинговыми, появился в одном из регионов России как малое предприятие, он бы оказался незамеченным статистикой и не попал под ресурсную поддержку государства.

Помимо низкой контролируемости, модель развития потребителя может недооцениваться государством по причине лоббирования увеличения ресурсной поддержки частью научных организаций, инновационных компаний и органов власти, отвечающих за развитие инноваций. Недооценка может возникнуть из изучения примеров, когда российские инновационные компании пытались сразу выйти на массовый рынок без проведения процесса развития потребителя из-за своей низкой компетентности. При этом рыночные неудачи инновационных предприятий объясняются их руководством внешними факторами – неготовностью рынка, плохими условиями для бизнеса, недостатком финансирования и т. д.

Следовательно, от игроков инновационного рынка к государству предъявляются дополнительные требования, которые стимулируют государство создавать структуры и меры поддержки, направленные на улучшение ситуации с внешними факторами. Это, как правило, новые фонды, раздающие финансовые ресурсы, государственные

заказы, вложения в технологическую инфраструктуру. Дальнейшее развитие таких структур приводит к тому, что рыночные ошибки инновационных компаний становятся для государства еще дороже.

Выводы

В статье мы проанализировали работы зарубежных исследователей в области малого инновационного предпринимательства и пришли к выводу, что они приходят к консенсусу в мнениях по поводу моделей успешного развития МИП. За основу исследования взяты две модели развития инновационной компании по С. Бланку – модель развития продукта и модель развития потребителя. Мы систематизировали концепции ведущих зарубежных исследователей в обобщенной модели развития МИП, основанной на модели развития потребителя.

Соответственно, если модель развития потребителя является наиболее эффективной, то эффективна такая ресурсная поддержка МИП, которая создает стимулы к использованию именно этой модели.

Мы показали, что ресурсная поддержка влияет на выбор модели развития МИП, стимулирует предприятие к выбору модели развития продукта в качестве руководящей стратегии. При этом даже при значительной ресурсной поддержке МИП, использующее модель развития продукта, имеет большие риски провала. Это приводит к увеличению рисков высокой неэффективности расходования бюджетных средств, направленных на развитие малых инновационных предприятий.

В наших дальнейших исследованиях мы ответим на вопрос: если мы знаем общую модель развития МИП, которая с большей вероятностью ведет его к успеху, то как настроить систему ресурсной поддержки, чтобы она помогала МИП соответствовать этой модели?

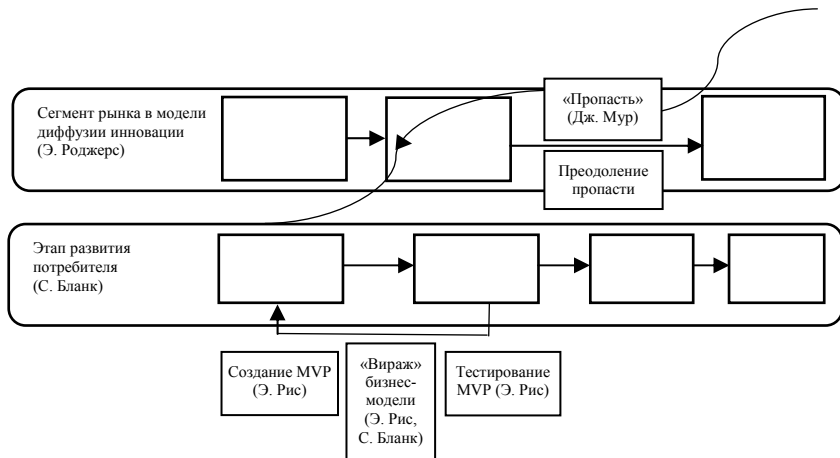
Литература

1. *Бланк С.* Четыре шага к озарению. Стратегии создания успешных стартапов. *The Four Steps to the Epiphany.* – М.: Альпина Паблишер, 2014.
2. *Christensen Clayton* (2011). *The Innovator's Dilemma: The Revolutionary Book That Will Change the Way You Do Business.* Harper Business. P. 336.

3. *Kim and Mauborgne*. Blue Ocean Strategy. Harvard Business School Press, 2005.
4. *Graham Loren*. Lonely Ideas: Can Russia Compete? The MIT Press, 2013.
5. *Rogers Everett*. Diffusion of innovations (5th ed.). New York: Free Press, 2003.
6. *Moore Geoffrey*. Crossing the Chasm: Marketing and Selling High-Tech Products to Mainstream Customers/Harper Business Essentials/ 2014.
7. *Ries Eric* (2011). The Lean Startup: How Today's Entrepreneurs Use Continuous Innovation to Create Radically Successful Businesses. Crown Publishing. P. 103.
8. *Иванов Д.С., Кузык М.Г., Симачев Ю.В.* Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: возможности и ограничения // Форсайт. Т. 6. № 2, 2012.
9. Displair, официальный сайт компании <http://www.displair.ru/>
10. *Гязов О.* Что подкосило российский стартап Displair? Миллионные инвестиции // <http://slon.ru/biz/1042470/>
11. *Бортник И.М., Золотарев А.П., Киселев В.Н., Коцюбинский В.А., Сорокина А.В.* Инструменты анализа инновационной деятельности малого предпринимательства в России // Инновации. 2013. № 3 (175).

Приложение

Обобщенная модель развития малого инновационного предприятия



*Плюснин Н.С., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

Структура общественного запроса информационной открытости сайтов государственных органов в молодежной среде

Аннотация: в статье рассматривается принцип информационной открытости власти. Выявляются основные особенности спроса на информационную открытость в молодежной среде. Доказывается зависимость спроса на информационную открытость от индивидуальных ценностей, уровня и профиля образования. Анализируются различия в спросе среди молодых профессионалов, запрашивающих информацию более глубокого содержания, и непрофессионалов, чей запрос сводится к получению информации более удобной формы.

Ключевые слова: информационная открытость власти, транспарентность власти, общественный запрос, молодежная среда

В современном мире передовые тенденции и перспективы развития общества неразрывно связаны с глобальным использованием информации. Именно по этой причине в управленческие системы органов государственной власти начинают все активнее внедрять основные процессы информатизации и принципы информационной открытости [6]. Согласно проведенным исследованиям, определяющим открытость информации, изменение в рейтинге информационной открытости на одну позицию в сторону улучшения ведет к росту среднегодового ВВП на душу населения на 900 долл., увеличению прямых иностранных инвестиций примерно на 1 %, сокращению инфляции на 0,4 % [6]. Это связано с тем, что открытость власти повышает доверие населения и инвесторов к ней, снижает инфляционные ожидания, а также издержки бизнеса от взаимодействия с органами власти.

В России важным шагом на пути к информатизации явилась административная реформа, которая декларировала необходимость

создания условий для открытости и подконтрольности деятельности аппаратов государственных органов и государственных служащих [6]. Зарубежный опыт также подтверждает актуальность проблемы информационной открытости: премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон утверждает, что прозрачность информации является основой эффективной конкуренции, внедрения инноваций, остается ключевым элементом применения системы управления Good governance [4]. Известным приверженцем принципов информационной открытости является президент США Барак Обама, который в своей предвыборной кампании 2008 г. сделал основной акцент на увеличение уровня информационной открытости органов государственной власти [4].

Однако принципы информационной открытости нередко подвергаются критике. В большинстве случаев эта критика базируется на следующих тезисах: во-первых, информационная открытость может привести к появлению неправильной (неточной) информации или может вызвать переизбыток предоставляемой информации [7]; во-вторых, информационная открытость обходится очень дорого государственному бюджету и может угрожать национальной безопасности; наконец, большая информационная открытость может вызвать демистификацию работы государственных органов, появление необоснованных обвинений и замедление принятия решений [7].

Несмотря на активное обсуждение степени информационной открытости, наличие постоянных дискуссий о ее многочисленных плюсах и минусах, проработанность данной проблемы остается недостаточной. По-прежнему практически не изучены проблемы спроса на информационную открытость власти в молодежной среде, а также способы формирования этого спроса. На наш взгляд, именно молодежная среда является фундаментальной основой формирования в обществе эффективных систем контроля над действиями органов государственной власти. От решения проблем повышения вовлеченности молодежи в данные процессы сегодня зависит, насколько завтра в нашем обществе будут доминировать демократические ценности и верховенство права.

На что должны ориентироваться государственные органы при определении границ предоставления информации? Как определить уровень баланса информации между государством и обществом, который будет максимизировать общественную полезность? Как раз-

ные группы людей могут показать свою заинтересованность определенной проблемой?

Чтобы выяснить это, органы власти зачастую обращаются к общественным запросам, которые играют связующую роль различных слоев населения с властными структурами [5]. Через механизм общественных запросов реализуется право населения влиять на действия органов власти по управлению обществом. Следует понимать, что запросы, выраженные в форме общественного мнения (ОМ), имеют разный вес и различную степень актуальности для формирования управленческих решений любого уровня. В этом контексте отдельного внимания заслуживает объективность исследования [5].

Сегодня существуют два основных подхода к анализу информационной открытости государственных органов: первый базируется на социологических исследованиях групп людей, выделенных по определенному признаку: территориальному, профессиональному, половозрастному и так далее. Основной целью исследователей является оценка степени заинтересованности проблемой информационной открытости, выявление ключевых факторов, формирующих данную заинтересованность.

Второй подход основывается на сравнительном анализе органов государственной власти по специально выбранным параметрам. Учитывая тот факт, что в настоящее время важным механизмом, призванным обеспечить информационную открытость государственных органов, являются их электронные информационные ресурсы, большинство исследователей занимаются анализом именно этих ресурсов. Основная цель исследования – качественная оценка соответствия сайтов запрашиваемым требованиям: актуальности, обоснованности и аргументированности информации.

Голландский опыт. Эксперимент проводился в городе Утрехте и был направлен на выявление зависимости информационной открытости органов государственной власти и доверия к ней [1]. Для анализа были выбраны следующие параметры: высокий уровень текущих знаний и предрасположенность (*predisposition*) к действиям властей. Основными гипотезами исследования являлись:

1. Высокий уровень текущих знаний о деятельности органов государственной власти ослабляет эффект информационной открытости и снижает доверие к государственным органам.

2. Высокий уровень доверия к действиям властей усиливает эффект информационной открытости и, соответственно, увеличивает доверие к государственным органам.

Суть эксперимента заключалась в анализе раскрытия информации о степени загрязнения окружающей среды. Вся исследуемая совокупность была разделена по подгруппам. Каждая исследуемая подгруппа получала доступ к сайту государственного органа, однако информация на сайте была представлена по-разному.

Существовало два уровня предоставления информации: низкий и высокий. В ситуации с низким уровнем раскрытия информации предоставлялись следующие сведения: общее описание состояния окружающей среды, статистические данные загрязнения и карты загрязнения. В ситуации высокого уровня раскрытия была доступна информация об общем описании состояния окружающей среды, статистических данных загрязнения, карты загрязнения, а также детальные комментарии по каждому виду загрязнения.

Полученные результаты показали следующее: при анализе зависимости текущего уровня знаний и уровня информационной открытости положительная зависимость была выявлена лишь в группе с низким текущим уровнем знаний и низкой предрасположенностью к действиям органов власти. Это говорит о том, что для группы людей, которую можно охарактеризовать как «незаинтересованные» или «непрофессионалы», ключевым фактором информационной открытости является форма предоставления информации. Возникает следующая ситуация – при профессиональной работе с существующей информацией, предоставлением ее в «нужном свете», данную группу людей можно ввести в заблуждение, и предоставление информации в другой форме будет трактоваться ими как большая информационная открытость. Совершенно другая ситуация наблюдается в группах с высоким уровнем знаний. Вне зависимости от формы предоставления информации группа «профессионалов» может дать объективную оценку текущей работы органов государственной власти. Данная группа респондентов способна сама проанализировать и оценить деятельность органов власти на основании первичных данных и статистики.

Австралийский опыт отражает второй подход к оценке информационной открытости государственных органов. Эксперимент был направлен на выявление соответствия предоставляемой информации

часто запрашиваемым характеристикам [2]. Выделялись следующие критерии сравнения: качество и форма предоставления информации, которая включала в себя наличие pdf-копий основных документов, годового отчета о проделанной работе, присутствие информации о годовом отчете в других разделах сайта. Вторым параметром сравнения стала доступность информации, а именно: насколько легко можно найти на сайте годовой отчет о проделанной работе, удобно ли устроен поиск, продумана ли карта сайта. Третьим параметром была глубина раскрытия информации о государственном органе: структура органа, описание его стратегии, а также наличие систем оценки проделанной работы.

Сравнивая два основных подхода, еще раз подчеркнем особое внимание, которое уделяется сайтам органов государственной власти. Отражение деятельности органов власти именно на официальных сайтах, безусловно, является чрезвычайно прогрессивным механизмом. Однако согласно результатам исследований средний уровень информационной открытости органов власти РФ составляет не более 50% [7]. Большинство ученых склонны считать, что информационная открытость власти возникает и укрепляется благодаря множеству факторов, один из которых – наличие спроса на нее у населения страны.

С целью выявления особенностей спроса на информационную открытость власти в молодежной среде нами было проведено исследование – анкетный опрос студентов ведущих вузов Москвы: МГУ, МГИМО, НИУ ВШЭ, ГУУ и РАНХиГС. Выборка квоцировалась по основным параметрам генеральной совокупности: пол, возраст, специальность. Все опрошенные студенты на базе своей основной специальности были разделены на две группы: молодые «профессионалы» сфер государственного и муниципального управления, политологии, социологии, юриспруденции и права; и молодые «непрофессионалы», обучающиеся по другим (непрофильным специальностям).

Согласно проведенному опросу 63% респондентов считают проблему информационной открытости чрезвычайно важной для современной России. Лишь 11% опрошенных признались, что в течение последнего года не посещали сайты органов государственной власти.

Результаты опроса показали, что 13% респондентов считают информационную открытость сайтов органов государственной власти высокой, 35% оценивают информационную открытость как сред-

ную, а 52% – как низкую. При сопоставлении результатов двух разных групп мы получили следующее: в группе «профессионалов» лишь 6% опрошенных считают, что информационная открытость сайтов высокая, 34% оценивают информационную открытость как среднюю, а 60% – как низкую. В то же время 15% «непрофессионалов» считают информационную открытость высокой, 43% – средней, и 42% – низкой.

Для определения ключевых параметров оценки информационной открытости респондентам был задан вопрос: «Какой параметр для вас является самым значимым при определении информационной открытости сайта органа государственной власти?» Обе группы респондентов отметили, что самым значимым параметром является простота поиска информации. Основываясь на голландском эксперименте, заметим, что данный факт важен вне зависимости от глубины запрашиваемой информации, поскольку возможны ситуации, в которых максимальное раскрытие информации будет осуществлено в неудобной для пользователя форме, что, в свою очередь, отразится на конечной удовлетворенности пользователей. Далее оценки различались: «профессионалы» отмечали, что вторым по важности критерием является наличие копий (формата word или pdf) рабочих документов, за ним следовал критерий актуальности информации и, наконец, – наличие обратной связи с представителями государственного органа. «Непрофессионалы» назвали вторым по важности фактором удобный интерфейс, следующими – актуальность информации и возможность оставлять комментарии по тем или иным вопросам.

Сопоставляя полученные результаты, отметим, что большинство «профессионалов» считают недостаточной глубину предоставления информации (полностью остаются удовлетворенными лишь 6% опрошенных, 34% – частично), в свою очередь, «непрофессионалы» достаточно высоко оценивают уровень проработанности и удобства сайтов (15% удовлетворены полностью, 43% – частично). Выявленная разница в критериях информационной открытости у двух групп респондентов объясняет полученное смещение результатов оценки.

Следующей целью анализа стало выявление спроса на информационную открытость. Высокий спрос был отмечен у 39% респондентов, средний – у 42% и низкий – у 19%. Более высокий спрос на информационную открытость предъявляют молодые «профессионалы», однако его нельзя назвать однородным. Респондентам данной

группы были заданы следующие вопросы: «Хотели бы вы работать в органах государственной власти?» и «Кем вы видите себя через 5 лет? (в какой сфере деятельности будете работать?)». При ответе на первый вопрос 56% опрошенных дали положительный ответ. Ответы на второй вопрос распределились следующим образом: 27% видят себя на работе в органах государственной службы, 23% – в мелком бизнесе и предпринимательстве, 16% – в финансовой сфере и 12% – в сфере консультационных услуг. Таким образом, устойчивые предпочтения работы в органах государственной власти отмечаются у 27% опрошенных, оставшиеся 29% положительно оценивают возможность работы в органах государственной власти, но при этом рассматривают и другие варианты трудоустройства.

Для более детального анализа спроса мы проанализировали группу респондентов, имеющих устойчивое желание связать свою карьеру с органами государственной власти. В данной группе высокий спрос на информационную открытость был зафиксирован у 63% опрошенных, средний – у 29% и низкий – лишь у 8%. Это показывает, что запросы более высокого уровня коррелируют не только с базовым направлением образования, но и с теми целями, которые ставит перед собой будущий работник. Если студент заинтересован строить свою карьеру в органах государственной власти, то первоисточником информации для него является именно сайт конкретного органа. Таким образом, для удовлетворения запросов информационной открытости, для привлечения молодых специалистов органы государственной власти должны задуматься о разработке своих веб-представительств, отвечающих всем требованиям как общества в целом, так и молодежи в частности.

Нас также интересовал вопрос: «На что в первую очередь должна быть направлена представленная на сайте информация?» 35% опрошенных ответили, что информация должна быть направлена на решение самых острых общественных запросов, 27% утверждали, что информация должна расширять знания о работе государственного органа, 20% требовали большей глубины и профессиональной достаточности информации, и наконец, 18% респондентов сказали, что информация должна быть направлена на решение проблем сферы бизнеса.

Основной причиной неудовлетворительной информированности населения о деятельности органов власти является, с точки зрения респондентов, сознательное искажение и неполное предоставление

имеющейся информации. Так, большинство опрошенных (40%) отметили, что представленная информация раскрывается неполно и с искажениями; 30% респондентов утверждали, что информация предоставляется в полном объеме, однако происходит ее искажение. Оставшаяся часть (23%) указала, что информация предоставляется в полном объеме без каких-либо изменений, и всего 7% высказали уверенность, что представленная информация абсолютно не соответствует действительности.

Следующим этапом нашего анализа стало тестирование систем жизненных ценностей двух исследуемых групп. Респондентам предлагалось оценить свои приоритеты по следующей шкале: «очень важно, скорее важно, скорее неважно и абсолютно неважно». Оказалось, что молодые «профессионалы» в равной степени считают наиболее значимыми такие характеристики, как профессионализм, образованность, возможность реализовать свои способности (63% опрошенных считают их очень важными), на втором месте – материальное благополучие, карьера, независимость и свобода (порядка 55% опрошенных), значительно отстает известность и популярность (лишь 9% считают данный фактор наиболее важным для себя). Молодые «непрофессионалы» (данная группа в большинстве своем была представлена студентами экономического и менеджериального направления) поставили на первое место такие ценности, как карьера, возможность реализовать свои способности и материальное благополучие (76% опрошенных считают их наиболее важными), на второе место – независимость и свободу, образованность и профессионализм (48% опрошенных), известности и популярности, в свою очередь, хотя бы добиться уже большее количество респондентов – 17%.

Таким образом, в процессе исследования нами выявлена высокая степень зависимости спроса на информационную открытость органов власти от профиля образования студентов, их карьерных ориентиров и жизненных ценностей. Мы доказали, что существует значительное различие в общественном запросе двух исследуемых групп: молодых «профессионалов», нацеленных на долгосрочное взаимодействие с органами государственной власти, и «непрофессиональной» молодежи.

Молодежь – это гарант нашего лучшего будущего. Именно поэтому молодежной среде необходимо уделять особое внимание. При этом необходимо учитывать различия в оценочных ориентирах от-

дельных групп, способных оказать противоположное влияние на запросы информационной открытости органов власти [2].

В целом, отметим возможные способы повышения спроса на информационную открытость власти в молодежной среде:

- 1) усвоение политических знаний, их осмысление и развитие самостоятельности политических оценок;
- 2) развитие политических ориентаций и ценностей, создание условий для индивидуальной оценки политической ситуации;
- 3) воспитание политических способностей и потребностей;
- 4) участие студентов в общественно-политической жизни вуза, страны.

Основными показателями развития высокого спроса студентов на информационную открытость власти являются:

- 1) заинтересованность студентов, их стремление к информированности;
- 2) знание основ доступа к информации;
- 3) наличие потребностей, связанных с реализацией своих прав;
- 4) положительная оценка роли информационной открытости власти для социальных и политических процессов.

Литература

1. Effects of transparency on the Perceived Trustworthiness of a government organization: evidence from an online experiment. S.G. Grimmelikhuijsen, A.J. Meijer. Oxford University Press, Journal of Public Administration research, 2012.
2. Governance Disclosure on the Internet: The Case of Australian State Government Departments. *J. Stewart, F. Asha, A. Shulman* Australian Journal of Public Administration, Vol. 71. № 4. 2012. P. 440–456.
3. The Limits of Transparency. M. MOORE. The political science quarterly, Vol. 82, No 4, 2011.
4. The Value and Challenges of Public Sector Information. M. Henninger [University of Technology, Sydney]. Cosmopolitan Civil Societies Journal, Vol. 5, No. 3, 2013.
5. *Трусин М.А.* Общественные запросы и реакция власти // Государство и общество. Мониторинг общественного мнения. 2009. № 4 (92). С. 5–25.
6. *Россошанский А.В.* Проблема информационной открытости публичной власти в современной России // Власть. № 11. 2009. С. 29–43.
7. *Осипова И.Н.* Транспарентность информационных систем как фактор эффективности управленческих взаимодействий // Власть. № 12, 2011. С. 83–97.

Глава четвертая

УПРАВЛЕНИЕ
ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ

*Гирина С.С., студентка магистратуры ГиМУ
УиЭЗ НИУ ВШЭ,
Владыкин М.С., студент магистратуры ГиМУ
УиЭЗ НИУ ВШЭ,
Агасиев Ш.Ш., студент магистратуры ГиМУ
УиЭЗ НИУ ВШЭ*

Управление государственными (муниципальными) медицинскими организациями: перспективы автономных учреждений

Аннотация: в статье рассматривается проблема выбора типа учреждения, проведен детальный анализ характерных особенностей бюджетных и автономных учреждений здравоохранения, определены их сходства и различия. На основе проведенного исследования авторами сделаны выводы относительно имеющих в данный момент ограничений развития и о выгодах перехода учреждений здравоохранения в статус автономных.

Ключевые слова: типы медицинских учреждений, автономные учреждения, бюджетные учреждения, анализ бюджетных и автономных учреждений, государственные медицинские организации

Основные предпосылки перехода и изменения формата деятельности государственных (муниципальных) медицинских учреждений. Опыт зарубежных стран

Основным направлением государственной политики в области здравоохранения на период до 2020 г. является формирование эффективно работающей системы по оказанию качественной медицинской помощи всем слоям населения [1]. Европейские страны, такие как Испания, Италия, Норвегия, столкнувшись с аналогичной проблемой, с целью повышения качества здравоохранения провели реструктуризацию государственных медицинских учреждений в полунезависимые

общественные фирмы. В некоторых странах ввели классификацию учреждений по типам их финансирования, степени и уровню самостоятельности, которая представлена бюджетными, автономными, корпоративными и приватизированными организациями [2]. Однако большинство европейских клиник все же оставляют за собой право сохранять финансовую зависимость от государства и предоставляемых им субсидий. Так, во Франции более половины больничных коек находится в собственности государства. В то же время в некоторых странах Центральной Европы медицинские учреждения, находившиеся ранее в собственности центрального правительства, в 1990-е гг. перешли в собственность местных правительств. Данная реструктуризация была проведена с целью повышения качества обслуживания населения и принесла определенные положительные плоды.

Острое понимание необходимости перемен нашло свое отражение и в отечественном здравоохранении. Так, основными предпосылками реформирования и изменения формата деятельности медицинских государственных учреждений стали неэффективное использование ресурсов в государственном секторе и вследствие этого Послание Президента РФ Федеральному собранию 29 мая 2009 г., в котором была определена задача формирования стимулов к повышению эффективности использования бюджетных средств, что предопределило «возможность перевода значительной части бюджетных учреждений со сметного принципа финансирования на формирование бюджетных заданий с обеспечением финансирования за счет субсидий, в том числе на основе преобразования бюджетных учреждений в автономные учреждения» [3]. Разработанная в соответствии с Посланием программа Правительства Российской Федерации от 07.12.11 г. № 1013-р позволила перейти на иной уровень социально-экономических отношений. Перевод бюджетных учреждений в автономные (см. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях») не произошел в массовом порядке, но предопределил очередную волну реформ. В случае перехода учреждения в статус автономного государство сохраняет за собой право собственности на активы, но в то же время дает учреждению некоторую управленческую свободу. В качестве аналога данной системы может быть рассмотрена система самоуправляющихся больничных трастов, которые активно создавались в 1990-е гг. в Великобрита-

нии. Эти учреждения оставались в собственности государства, но при этом сохраняли возможность распоряжаться некоторым своим имуществом в рамках установленных государством норм и правил. Аналогичные модели управления медицинскими учреждениями действуют и в некоторых других странах Европы.

Конечным итогом реформирования бюджетной сферы стало вступление в силу Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», целью которого явилось определение правового статуса различных типов государственных учреждений. Однако в результате принятия этого документа возникла путаница в интерпретации его положений и определении его целей.

Основной проблемой бюджетных учреждений стал дисбаланс их прав и ответственности. К примеру, существующие ограничения на распоряжение доходами от оказанных платных услуг тем не менее не мешали учреждению широко использовать оборудование, приобретенное на бюджетные средства, для оказания платных услуг населению [4].

Предпосылками к реформированию и определению новых прав бюджетных организаций стали отсутствие стимулов и стремления к эффективному использованию ресурсов, приоритет принципа содержания, а не оплаты за конечные услуги, невозможность распоряжаться ресурсами, имуществом, жесткая регламентация финансово-экономической деятельности и как результат – иждивенчество учреждений [5].

Сравнительная характеристика бюджетных и автономных учреждений системы здравоохранения

Основным критерием различных организационно-правовых форм медицинских организаций является цель их создания. Наиболее распространенный сегодня тип медицинского учреждения – это некоммерческая медицинская организация или, иными словами, государственное (муниципальное) медицинское учреждение, которое характеризуется

особенностями правового статуса, управленческих прав и свобод, источников финансирования и иных видов деятельности.

В настоящее время государственные учреждения представлены тремя типами: автономными, бюджетными и казенными. Нами будут рассмотрены лишь первые два типа учреждений и произведена их сравнительная характеристика, учитывая специфику сферы здравоохранения. (Тем более что существенная разница между казенными и автономными учреждениями заключается в том, что казенные учреждения располагают минимальными правами, а автономные и бюджетные учреждения, имея схожие законодательные основы, обладают большими правами и обязанностями.)

Для дальнейшей сравнительной характеристики типов учреждений необходимо определиться с таким понятием, как «государственное задание».

Понятие «государственное (муниципальное) задание» введено в нормативно-правовое регулирование деятельности государственных (муниципальных) учреждений с целью увязать объемы и качество услуг с объемами бюджетных ассигнований на эти цели, а также для перехода от финансирования деятельности государственных учреждений к финансированию оказываемых услуг. Бюджетный кодекс РФ определяет государственное (муниципальное) задание как документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) [6]. Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Рассмотрим некоторые различия между автономными и бюджетными учреждениями, представленные в табл. 1.

Отметим некоторые общие моменты для обоих типов учреждений, имеющие в конечном итоге значительное влияние на решение об изменении или выборе типа учреждения. Автономные учреждения, несмотря на несомненно более широкие возможности (согласно ФЗ «Об автономных учреждениях») по сравнению с бюджетными учреждениями, тоже сильно зависимы от решений, принимаемых учредителем. Бюджетное и автономное учреждения могут предоставлять платные услуги, работники, а также население получают од-

ни и те же льготы, установленные федеральным законодательством, в обоих типах учреждений. В плане предоставления платных услуг автономное учреждение имеет некоторые преимущества.

Таблица 1. Сравнение бюджетного и автономного типа учреждений

	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Цели создания	Осуществление управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера	Выполнение работ, оказание услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти, местного самоуправления
Финансирование	Полностью или частично финансируется учредителем	Финансируется выполнение задания на основе плана финансово-хозяйственной деятельности
Право распоряжения имуществом	Не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет выделенных средств	Вправе распоряжаться самостоятельно, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, которым учреждение может распоряжаться только с согласия собственника
Ответственность учреждения	Отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами	Отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества
Ответственность собственника (учредителя)	Собственник несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения	Учредитель не несет ответственность по обязательствам учреждения, а учреждение не отвечает по обязательствам учредителя
Распространение действия Федерального закона № 44-ФЗ	Распространяется в полном объеме	Распространяется частично: 1) капвложения в объекты федеральной/муниципальной собственности 2) участие в проведении госзакупок от органа государственной власти (местного самоуправления)
Распоряжение доходами	Поступают в самостоятельное распоряжение, подлежат зачислению в бюджет и учитываются на отдельном балансе	Поступают в самостоятельное распоряжение и используются для достижения целей, ради которых создано учреждение

	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Открытие счетов	Органы Федерального казначейства (финансовые органы)	Счета в кредитных организациях
Органы управления	Руководитель	Наблюдательный совет и руководитель
Права организации по привлечению заемных средств	Не вправе получать кредиты у кредитных организаций, других физических и юридических лиц	Вправе привлекать заемные средства

Поскольку сегодня государство стремится к принципу самокупаемости отдельных видов государственных учреждений и платные услуги для бюджетных учреждений становятся практически способом их выживания, автономные учреждения имеют возможность получить что-то сверх того, что лежит за рамками простого выживания. При грамотном руководстве за счет отсутствия субсидиарной ответственности государства, а значит, появившейся возможности привлекать кредитные средства, открывать собственные кредитные счета, привлекать инвесторов и самостоятельно распоряжаться недвижимостью (разумеется, приобретенной на самостоятельно заработанные средства), учреждение получает шанс полноценного функционирования и развития. Однако возрастает и доля ответственности.

Перспективы «автономии» государственных медицинских учреждений и проблемы возможного перехода

Автономное учреждение может быть создано путем его учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Рассмотрим подробнее порядок изменения типа учреждения.

В силу того что не существует каких-либо императивных норм по переводу бюджетных учреждений в автономные, главный выбор

по изменению статуса учреждения остается за самими государственными учреждениями.

Переход в форму автономного не является для организации самоцелью, а требует взвешенной и четкой позиции руководства и профессионального коллектива.

Среди анализируемых нами автономных медицинских учреждений можно выделить следующие:

– ГАУЗ МО «Клинический центр восстановительной медицины и реабилитации» – головное учреждение службы восстановительной медицины и медицинской реабилитации в системе Министерства здравоохранения Московской области, победитель конкурса Российской национальной ассоциации специалистов восстановительной медицины в номинации «Лучший центр восстановительной медицины»;

– ГАУЗ РТ «Больница скорой медицинской помощи» – современное многопрофильное лечебное учреждение Республики Татарстан;

– ГАУЗ РК «Центр медицинской профилактики» – республиканский врачебно-физкультурный диспансер, головное учреждение в сфере спортивной медицины, лечебной физкультуры и массажа Республики Карелия.

Как правило, медицинские учреждения, желающие получить статус автономного учреждения (АУ), имеют хорошую материально-техническую базу, реализуемые партнерские проекты в сфере здравоохранения, высокую долю внебюджетных поступлений от оказываемых услуг.

Изменение типа учреждения с бюджетного на автономное является средством увеличения объемов его финансирования за счет расширения источников и способов финансирования, однако работает такая схема, безусловно, не во всех случаях. Переход учреждения в форму автономного следует рассматривать в контексте общей стратегии развития.

При переходе учреждения в статус автономного у его руководителя появляются новые обязанности.

Помимо ежегодного аудита и сдачи отчетов о деятельности АУ контролирующим органам, для поддержания «открытости» учреждения в обязательном порядке формируется наблюдательный совет, который ограничивает действия руководителя по крупным сделкам

и сделкам с ответственностью. Этим во многом объясняется, почему, несмотря на серьезное повышение самостоятельности учреждений и рост компетенций их глав, далеко не все медицинские учреждения изменили свой статус.

Каковы же плюсы создания АУ для потребителей, учреждения и учредителя?

Прежде всего это расширение полномочий руководителя медицинской организации. Возможность использования средств от приносящей доход деятельности на развитие учреждения предоставляет руководителю инструментарий для повышения эффективности организации лечебного процесса. Становится возможным повысить техническую оснащенность учреждения, улучшить больничную инфраструктуру, привлекать на более выгодных условиях (по отношению к бюджетным учреждениям) высококвалифицированный персонал, мотивировать сотрудников АУ на более качественное исполнение своих обязанностей. Создание финансовых резервов от полученного дохода позволит учреждению безболезненно выходить из рискованных ситуаций, связанных, например, с подорожанием коммунальных услуг, что довольно часто отражается в графе кредиторской задолженности. Возможность брать кредиты в коммерческих банках дает возможность внедрять современное медицинское оборудование, расширяя тем самым объем медицинских услуг и увеличивая число потенциальных клиентов.

Развитие автономных учреждений способствует вливанию инвестиций в отрасли социальной сферы.

Заключение

Для функционирования автономных учреждений здравоохранения в рыночных условиях требуется немало усилий со стороны руководителя. В сравнении с другими участниками (частные ЛПУ) рынка медицинских услуг автономное учреждение имеет небольшое преимущество, а именно, предоставленные учредителем мощности, на которых оно функционирует, а в случае реорганизации в автономное учреждение и готовую базу потребителей услуг (пациентов).

Для государства как учредителя снижение расходов на поддержание закрепленного за автономным учреждением имущества, связанное с частичным перекладыванием этого процесса на плечи самого учреждения за счет внебюджетных средств, безусловно, несет положительный эффект экономии бюджетных денег.

Самому учреждению, как мы уже говорили, переход на АУ позволяет стать более самостоятельным, упростить некоторые административные процедуры, дает возможность больше зарабатывать. Однако из большого количества рассмотренных нами медицинских учреждений статус автономных получили очень немногие. Это свидетельствует о том, что данными выгодами могут воспользоваться далеко не все. Приобретение организацией статуса «автономной» говорит о готовности руководства функционировать в рыночных условиях, служит подтверждением ее высокой конкурентоспособности на рынке медицинских услуг.

Что же касается непосредственно потребителей медицинских услуг, то их выгоды носят менее очевидный характер.

Возможно, рост доходов ЛПУ от дополнительных услуг улучшит материальную базу медицинского учреждения, привлечет новые квалифицированные кадры, что, безусловно, скажется на общем качестве предоставляемых услуг. За счет преимущественно оказания платной помощи скорее всего вырастет и номенклатура оказываемых платных услуг.

Тем не менее перевод всех учреждений в статус «автономных» нельзя считать панацеей для нашей системы здравоохранения. Автономные учреждения могут серьезно повысить и качество оказываемых услуг, и оптимизировать деятельность медицинских организаций, сделать их более конкурентоспособными, но только лишь оптимизацией расходов решить многие сегодняшние проблемы российской системы здравоохранения вряд ли удастся. А обеспечить доступность и по-прежнему. Хотя автономные медицинские учреждения сегодня являются неплохой альтернативой бюджетным, давая больше свободы для выживания и развития в реалиях рыночных отношений.

Таким образом, переход медицинского учреждения в статус «автономного» ведет к рационализации управления учреждением, повышению его внебюджетного финансирования, позволяет оптимизировать государственные расходы на здравоохранение, предос-

тавить более широкий спектр качественной медицинской помощи населению, но в то же время несет некоторые риски ее доступности для клиентов системы здравоохранения, ее потребителей.

Литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 17.11. 2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90601/
2. *Мишина О.С.* Введение новых организационно-правовых форм в России и за рубежом // Электронный научный журнал. 2011. № 4. С. 10.
3. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010–2012 годах», 5 часть, пункт 7 // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=88162>
4. *Хайруллина И.С.* Выбор типов учреждений здравоохранения: обоснование, возможности и угрозы // Менеджер здравоохранения. 2010. № 10. С. 41–51.
5. *Кузнецова Т.В.* Характеристики организационно-правовых форм медицинских организаций // Электронный научный журнал. 2008. № 3. С. 13.
6. *Перхов В.И., Кураева В.М.* Государственное (муниципальное) задание на медицинские услуги и качество медицинской помощи // Экономист лечебного учреждения. 2011. № 2. С. 27–34.

*Бутхашвили В.З., студент магистратуры УиЭЗ
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Попадчук И.М., студентка магистратуры УиЭЗ
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

Телемедицина: текущее состояние, проблемы и перспективы

Аннотация: данная работа демонстрирует основные этапы внедрения телемедицины в систему здравоохранения во всем мире: преимущества и перспективы. В статье проведено сравнение уровня развития телемедицины в развитых и развивающихся странах, рассмотрен европейский и российский опыт ее внедрения, а также проблемы, с которыми пришлось столкнуться в процессе реализации проектов развития интернет-медицины.

Ключевые слова: телемедицина, интернет-медицина, здравоохранение, медицина, информатизация здравоохранения

Здравоохранение признано приоритетным направлением развития как в России, так и во всем мире. Поскольку медицина – это сфера, затрагивающая абсолютно всех, то Интернет как основной источник поиска и обмена информацией стал популярной и востребованной площадкой для развития медицины.

Основная задача современного здравоохранения – максимальная доступность медицинской помощи для населения. Именно с этой целью современные европейские страны внедряют такую инновационную технологию, как телемедицина.

Телемедицина или, как ее еще называют, интернет-медицина, представляет собой процесс оказания услуг здравоохранения при помощи электронной передачи сведений о пациентах, изображений (рентгеновских снимков и т. д.), телекоммуникационных опросов и консультаций пациентов и, в целом, распространения медицинских знаний [12].

Актуальность выбранной темы заключается в том, что телемедицина является сегодня одним из самых популярных и важных направлений в сфере здравоохранения. Развитие интернет-медицины

должно благоприятно влиять не только на повышение качества и доступности медицинской помощи, но и на совершенствование сферы здравоохранения в целом, поскольку современные информационно-коммуникационные технологии (Интернет, компьютеры, мобильные устройства и прочее) имеют огромный потенциал в области решения глобальных медицинских проблем.

Однако для развития телемедицины, как в России, так и во всем мире, существует множество препятствий.

В российской и международной литературе представлено незначительное число теоретических и практических исследований в области телемедицины. Имеются только общие обзоры и статьи рекомендательного характера о ее внедрении.

В данной работе были проанализированы информационные источники, представленные Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Организацией Объединенных Наций (ООН), а также некоторые работы российских и зарубежных авторов, поскольку в данных источниках наиболее полно и четко изложены основные проблемы внедрения телемедицины, ее текущее состояние и перспективы развития, описаны выгоды от внедрения интернет-медицины как в российское здравоохранение, так и мировое, отражены затраты и потери, которые при этом необходимо будет понести.

Целью написания работы стало рассмотрение всех сторон внедрения телемедицины, как положительных, так и отрицательных. Объектом исследования работы выступают имеющиеся сегодня результаты внедрения телемедицины в мире.

Предметом исследования являются особенности, проблемы, перспективы и препятствия развития и внедрения телемедицины.

На основании проанализированных данных были выдвинуты следующие гипотезы:

- Внедрение телемедицины в здравоохранение позволит улучшить процесс оказания медицинской помощи, подняв его на новый уровень.
- Процесс внедрения телемедицины будет сопровождаться значительными материальными, денежными и ресурсными потерями.

В работе проведен обзор имеющейся информации по заявленной теме, выдвинуты основные проблемы, предложены рекомендации по их решению.

Текущее состояние внедрения телемедицины в здравоохранение

История появления телемедицины берет свое начало в конце XIX – начале XX в., когда был зафиксирован факт передачи электродиаграммы по телефонным проводам [3]. Становление интернет-медицины в ее современном виде обусловлено развитием военной и космической техники в 1960-е гг. [1]. Использование телевидения для консультаций между специалистами в различных областях и врачами общей практики в государственных учреждениях, медицинских центрах в аэропорту – вот лишь некоторые примеры ранних технологических этапов интернет-медицины.

Если рассматривать определение термина «телемедицина», то наиболее полное разъяснение дает Всемирная организация здравоохранения: «Телемедицина – это комплексное понятие для систем, услуг и деятельности в области здравоохранения, которые могут дистанционно передаваться средствами информационных и телекоммуникационных технологий в целях развития всемирного здравоохранения, контроля над распространением болезней, а также образования, управления и исследований в области медицины» [9].

Характерные особенности телемедицины:

- предоставление клинической поддержки и улучшение здоровья населения – основные цели телемедицины;
- интернет-медицина способствует преодолению географических барьеров, устанавливая связь между пользователями, находящимися далеко друг от друга;
- интернет-медицина включает в себя использование различных видов информационно-коммуникационных технологий.

Развитие телемедицины ведет к изменению модели оказания медицинской помощи – пациентоориентированной: это – профилактическое здравоохранение, удаленный терпеливый контроль, домашнее здравоохранение.

Медицинская отрасль всегда имела огромную потребность в ультрасовременной технологии для эффективного лечения и контроля.

Популяризация Интернета привела к росту темпов развития информационно-коммуникационных технологий, обогатив сферу интер-

нет-медицины использованием web-приложений (электронная почта, телеконсультации и телеконференции) и мультимедийными технологиями (цифровые изображения и видео). Таким образом, с каждым днем возрастает количество сфер применения телемедицины, которые в ближайшем будущем войдут во врачебную практику.

Интернет-медицина имеет высокий потенциал для снижения неопределенности диагнозов, улучшения методов клинического управления и оказания медицинских услуг путем повышения доступности качества, экономической эффективности и действенности лечения.

Медицина развивалась медленными темпами, что тормозило внедрение информационных технологий в процесс оказания услуг здравоохранения. Сегодняшняя тенденция – это, прежде всего, решение проблемы сокращения издержек на здравоохранение, большой спрос на медицинские услуги, улучшение качества медицинской помощи и сокращение врачебных ошибок.

Информатизация здравоохранения позволит ускорить клинический и административный технологические процессы, тем самым снизить эксплуатационные расходы и повысить эффективность оказания медицинской помощи. Информационные системы здравоохранения также стремятся решить проблему эффективности затрат в целях улучшения клинического и административного технологических процессов для медицинских работников. Большой спрос на медицинскую помощь привел к увеличению возможности появления врачебных ошибок в постановке диагноза и применении методов лечения пациентов. Информатизация медицины направлена на уменьшение врачебных ошибок и эффективное управление медицинской информацией.

Уровень развития телемедицины в развитых и развивающихся странах: проблемы и перспективы

Успехи телемедицины неравномерны в разных странах: и в развитых, и в развивающихся странах только идет процесс внедрения телемедицины в повседневную практику оказания медицинской по-

мощи в системе здравоохранения. Существует множество препятствий для мирового развития телемедицины.

Так, значительной проблемой является недоказанность экономической выгоды и эффективности применения интернет-медицины. По этому вопросу проводится мало исследований, а несколько случаев успешного внедрения телемедицины не способны полностью убедить руководство той или иной страны инвестировать в интернет-медицину и развивать ее [10, 13].

Еще одной проблемой стал комплекс человеческих и культурных факторов. Некоторые медицинские работники и пациенты противятся применению новых подходов, которые отличны от традиционных, многие не обладают достаточными умениями в области использования информационно-коммуникационных технологий.

Для развивающихся стран важными считаются ресурсные проблемы (высокая стоимость, неразвитая инфраструктура, недостаточные технические знания и пр.) [6, 7].

В развитых странах основная проблема – правовые вопросы, связанные с внедрением интернет-медицины. К ним можно отнести следующие:

- отсутствие политики в сфере обеспечения защиты частной жизни пациентов и конфиденциальности при передаче, обмене и хранении данных;
- отсутствие правовой базы, которая позволяла бы медицинским работникам оказывать услуги в разных странах;
- аутентификация медицинских работников при работе с информационно-коммуникационными технологиями;
- риски медицинской ответственности специалистов, предоставляющих услуги интернет-медицины.

К тому же информационно-коммуникационные технологии являются сложными, поэтому всегда имеется риск возникновения неисправности, который приведет к сбою программного обеспечения, что, в свою очередь, может спровоцировать рост показателей смертности, осложнений, возникновение ответственности медицинских работников.

Для устранения всех этих проблем необходимо [10, 13]:

- четко регулировать деятельность в области интернет-медицины;

- разработать свод правил, которые будут приняты во всем мире;
- принять ряд законов, регулирующих вопросы конфиденциальности, ответственности, защиты прав граждан, доступа к данным;
- позаботиться о разумном использовании интернет-медицины для увеличения качества медицинских услуг, доступности телемедицины всем слоям населения независимо от финансового состояния.

Телемедицина открывает широкие возможности для всех стран, однако наибольшее преимущество она несет малообеспеченным слоям населения и развивающимся странам, где первостепенное значение имеет доступ к основным медицинским услугам [14].

Расширение доступа к медицинским услугам станет главным преимуществом телемедицины. Обеспечение населения развивающихся стран медицинской помощью позволит жителям удовлетворить ранее не удовлетворенные потребности, окажет положительное влияние на всю систему предоставления медицинских услуг.

Телемедицина будет полезна людям, проживающим в отдаленных и сельских районах, у которых возникают проблемы с получением медицинской помощи (нехватка медицинских учреждений и медицинского персонала, низкая доступность медицинских услуг), поскольку будут преодолены территориальные и временные барьеры между пациентом и врачом [4]. Интернет-медицина станет способствовать улучшению качества и доступности медицинской помощи, позволяя специалистам в области здравоохранения проводить оценку, диагностику лечения, наблюдение за пациентом, находясь далеко от него. Консультации высококвалифицированных специалистов также могут обеспечить доступ к качественной медицинской помощи людям, проживающим в районах с недостаточным обеспечением услугами здравоохранения [2]. Таким образом, телемедицина способна помочь пациентам улучшить качество жизни, обеспечив населению доступ к медицинской помощи.

Удаленная медицинская помощь, диагностика с помощью интернет-медицины в развивающихся странах сможет приносить пользу не только пациентам, но и системе здравоохранения в целом за счет экономии времени, усилий и расходов, которые потребовались бы для перемещения медицинского специалиста к пациенту. Телемедицина – это хорошая мотивация для сельских врачей оставаться на местах, расширяя их доступ к профессиональному развитию, воз-

возможности обучаться дистанционно. Специалистам в области здравоохранения будет предоставляться возможность познать те умения, развивать свои технологические знания, которые можно было бы применить и в других контекстах.

Еще одно преимущество телемедицины в том, что это – наиболее рентабельный способ предоставления медицинской помощи, нежели строительство новых медицинских объектов и найм врачей [11].

Возможность организовать сбор данных о пациентах – дополнительная возможность телемедицины, с помощью которой отслеживание проблем и тенденций общественного здравоохранения станет более эффективным.

Развитие инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий и других средств связи позволит улучшить управление ограниченными медицинскими ресурсами и проведение обычных мероприятий в развивающихся странах.

Однако, если не будут устранены основные проблемы: недостаточно развитая инфраструктура для использования современных интернет-технологий, нехватка вычислительной техники, отсутствие подключения к Интернету за пределами больших городов, значительные финансовые затраты для внедрения телемедицины, недостаточные навыки медицинского персонала, ограниченные ресурсы, социальные и культурные различия территорий, то внедрение телемедицины в развивающихся странах еще долгое время будет невозможным.

Если же рассматривать уровень развития интернет-медицины в развитых странах, то проблемы внедрения видны и там. Главными препятствиями для развития телемедицины в развитых странах являются: юридические вопросы, затраты, ресурсы, инфраструктура, культура, отсутствие спроса, знания и опыта, политика, приоритеты, стандарты [13].

Основным препятствием на пути внедрения телемедицины выделяются, конечно же, слишком высокие расходы. Большинство стран указало, что затраты, связанные с приобретением оборудования, техническим обслуживанием, обучением медицинского персонала, транспортными услугами, станут сложной проблемой для правительства и медицинского учреждения. Если бы имелись убедительные доказательства того, что телемедицина экономически эффективна, эффективна с точки зрения доступности и улучшения качества об-

служивания по сравнению с традиционной моделью оказания медицинской помощи, то высокие затраты не были бы первоочередным препятствием для перехода к интернет-медицине.

Всемирной организацией здравоохранения был сформирован ряд рекомендаций, которые и развивающиеся, и развитые страны смогут использовать для преодоления препятствий при развитии телемедицины [13]:

- инвестировать в экономически эффективные многофункциональные телемедицинские решения;
- развивать сотрудничество и партнерство на глобальном, национальном и региональном уровнях для обеспечения максимальной доступности и устойчивости развития инфраструктуры;
- регулярно организовывать форумы, конференции с участием представителей Министерства здравоохранения, сектора информационно-коммуникационных технологий, сферы образования и других заинтересованных сторон для обсуждения возможностей телемедицины в вопросах улучшения медицинской помощи;
- включить информационно-коммуникационные технологии в программу обучения медицинских работников для ознакомления с интернет-медициной.

Особенности развития и внедрения телемедицины в России

Для России особенно важно развитие телемедицины, исходя из ее особенностей, таких, как [5]:

- значительные территориальные различия доступа к оказанию медицинской помощи (федеральные, региональные, районные);
- огромное количество отдаленного населения, что приводит к тому, что врач «путешествует» к пациенту;
- необходимость поднять уровень образования и экспертных знаний врачей;
- развитие информационных сетей, что позволит в скором времени осуществить доступ медицинской помощи в удаленные территории;

- широкое использование информационных технологий;
- дешевые каналы транспортировки цифровой и компьютерной информации;
- агрессивный существующий рынок телекоммуникаций и программного обеспечения.

Основные направления развития телемедицины в России [5]:

- телемедицинские консультации;
- отложенные телеконсультации;
- консультации в режиме реального времени;
- телеобучение;
- трансляция хирургических операций;
- мобильные телемедицинские комплексы, системы дистанционного биомониторинга;
- домашняя телемедицина.

Информатизация здравоохранения позволит осуществлять следующую деятельность [4,5]:

- консультирование жителей России в организациях здравоохранения областного уровня, при необходимости в федеральных медицинских организациях;
- проведение телемедицинских консилиумов с привлечением специалистов из различных организаций как регионального, так и федерального уровня;
- трансляция хирургических операций;
- проведение плановых селекторных совещаний Министерства здравоохранения РФ, руководителей органов управления здравоохранением муниципальных образований, государственных учреждений здравоохранения;
- проведение дистанционных учебных мероприятий, заседаний научных обществ, школ;
- дистанционное участие в научных конференциях и семинарах.

Рассмотрим на реальных примерах российский опыт внедрения телемедицины в систему здравоохранения: с какими проблемами пришлось столкнуться, что удалось достигнуть [4].

«Российские железные дороги» имеют свою сеть оптоволоконного Интернета, через которую, в частности, осуществляются услуги телемедицины для работников предприятия. Концепция развития телемедицины была принята на федеральном уровне в 2000 г., а в

2002 г. стала частью программы «Электронная Россия». Оплата услуг телемедицины может осуществляться как в рамках обязательного страхования, так и совместно государством и пациентом. Плата за видеоконференцию весьма существенна для среднего россиянина, но в отдельных случаях может быть гораздо дешевле поездки в крупный город, что снижает издержки. Таким образом, внедрение телемедицины экономически обосновано, тем не менее государство не создало единой системы финансирования соответствующей инфраструктуры.

Проблемой российского здравоохранения является нежелание врачей терять пациентов. Так, региональная программа в Иркутске в 2002 и 2004 гг. сэкономила 1 670 000 руб. для областного и 12 млн для федерального бюджета за счет консультирования московскими специалистами пациентов из сельской местности. Подобные программы были проведены в Омске, Чувашии, Нижегородской области и т. д.

Телемедицина способствует улучшению качества услуг здравоохранения на отдаленных территориях, к примеру, программа «Дети севера» показала, что вложения в телемедицину – это эффективная и целесообразная трата средств. Но поскольку снижение издержек не является быстрым процессом, необходимо согласованное инвестирование средств федерального и местных бюджетов и частных страховых компаний.

Большое значение также имеет дистанционное образование, когда сельские работники получают возможность учиться у лучших специалистов – в Сибири было подсчитано, что одно телезанятие в сорок раз дешевле такого же, проведенного в региональном учебном центре.

Выводы

Внедрение телемедицины должно решить проблему доступности медицинской помощи, повысить ее качество и качество здравоохранения в целом. Однако в данный момент существует множество препятствий для развития интернет-медицины в мире (высокие расходы, недостаточные навыки медицинского персонала, ограниченные ресурсы, социальные и культурные различия территорий и другие).

Основной проблемой развития телемедицины является огромнейшие затраты и множество барьеров, которые необходимо преодолеть, внедряя телемедицину в систему здравоохранения.

Опыт европейских стран помог сформировать ряд своеобразных советов по внедрению телемедицины в здравоохранение [8]:

- сложнее выполнить, чем придумать;
- многие проекты лишены поддержки, именно финансовой, со стороны правительства;
- планирование сверху вниз (от главного к частностям) не работает;
- обеспечение поддержки пользователей – самое необходимое;
- большие планы – путь к катастрофе;
- неправильно концентрироваться на технологиях, технологии иногда бывают очень дорогостоящими.

Таким образом, для внедрения телемедицины как в России, так и в мире, необходимо преодолеть колоссальный путь, чтобы вся система работала без сбоев, без проблем и приносила результаты.

Литература

1. *Craig J., Patterson V.* Introduction to the practice of telemedicine. *Journal of Telemedicine and Telecare*, 2005, 11 (1). P. 3–9.
1. *Cruickshank J.* Telehealth. What can the NHS learn from experience at the US Veterans Health Administration, 2012.
2. *Einthoven W.* Le télécardiogramme [The telecardiogram]. *Archives Internationales de Physiologie*, 1906, 4. P. 132–164.
3. *Khasanshina E.V., Stachura M.E.* Socio-economical impact of telemedicine in Russian Federation. *International Journal of Economic Development Volume Eight*, 2006, Number 3. P. 748–777.
4. *Gidaspov A.* Trends in the Russian Telcom Market. *BISNIS Bulletin*, April 2004.
5. *Kannan S.* Utilization of Telehealth in India. *AMCHSS*, 2008.
6. *Moahi K.H.* Health Information Networks for Telehealth in Africa – Challenges and Prospects: a Review of the Literature. *School of Information Science, University of Pittsburgh*, Pittsburgh, PA, USA, 1999.
7. *Wootton R.* Telemedicine in the developing world. *Norwegian Centre for Integrated Care and Telemedicine*, 2011.
8. Всемирная организация здравоохранения. [Электронный ресурс] // <http://www.who.int/> (дата обращения – январь–май 2014).

9. Мобильное здравоохранение. Новые горизонты здравоохранения через технологии мобильной связи. Доклад о результатах второго глобального обследования в области здравоохранения. Серия «Глобальная обсерватория по электронному здравоохранению». Том 3. ВОЗ, 2011.

10. Организация Объединенных Наций. [Электронный ресурс] // <http://www.un.org/> (дата обращения – январь–май 2014).

11. Павлова О. Информатизация здравоохранения: время первых итогов. [Электронный ресурс] // <http://www.pcweek.ru/> (дата публикации – 18 марта 2013).

12. Телемедицина. Возможности и развитие в государствах-членах. Доклад о результатах второго глобального обследования в области здравоохранения. Серия «Глобальная обсерватория по электронному здравоохранению». Том 2. ВОЗ, 2010.

13. Электронное здравоохранение (eHealth) и инновации в области охраны здоровья женщин и детей: обзор базовых показателей. ВОЗ, 2013.

*Вершинина К.В., студентка магистратуры УиЭЗ
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Танделова К.Т., студентка магистратуры ГиМУ
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

Улучшение качества и доступности медицинской помощи: возможности телемедицины в России

Аннотация: в статье рассматривается формирование эффективной системы оказания медицинской помощи в условиях информатизации здравоохранения в Российской Федерации, в частности, при использовании механизма телемедицины. Был проанализирован международный опыт и выявлены основные законодательные барьеры внедрения данной меры в России. С помощью анализа статистических данных будет показано, что внедрение телемедицины эффективно при условии наличия в регионе технологических, кадровых, финансовых ресурсов, а также информированности и готовности населения использовать возможности телемедицины.

Ключевые слова: инновации; телекоммуникационные технологии в здравоохранении; доступность квалифицированной медицинской помощи

Актуальность внедрения телемедицины в России диктуется спецификой системы здравоохранения страны с большой площадью, ярко выраженным дисбалансом в уровне материального обеспечения и квалификации специалистов в центральных и отдаленных регионах, а также нарушением связей между центральными и периферийными медицинскими центрами.

Исследователи утверждают, что телемедицина может эффективно улучшать качество и доступность медицинской помощи, позволяя медицинским специалистам, географически удаленным от пациентов, производить оценку, диагностику, лечение, а также последующее наблюдение пациентов [1]. Для населения, проживающего в районах с недостаточным обеспечением услугами здравоохранения, она может стать эффективным средством доступа к консультациям высококвалифицированных специалистов [2]. Вопросы экономиче-

ской эффективности телемедицины также активно рассматриваются исследователями, но, как показал проведенный анализ литературы, в данный момент проработанные механизмы и показатели оценки отсутствуют. Наиболее развитым подходом можно считать использование критериев минимизации стоимости, такие качественные показатели, как удовлетворение клиента и другие этические критерии [3].

Актуальность внедрения информационных технологий в эту сферу подчеркивается уже тем, что данный вопрос неоднократно становился предметом нормотворчества органов власти, причем не только в последние годы. Впервые данный процесс был начат в рамках программы «Информатизация здравоохранения России на 1993–1995 годы», одобренной коллегией и утвержденной Приказом Министерства здравоохранения России от 30.12.93 № 308. Одним из перспективных направлений информационных технологий в медицинской сфере программа назвала телемедицину.

Сам термин «телемедицина» не имеет однозначной дефиниции в российской практике. На уровне международных правовых актов СНГ под телемедициной понимается «комплекс организационных, финансовых и технологических мероприятий, обеспечивающих осуществление дистанционной консультационной медицинской услуги, при которой пациент или врач, непосредственно проводящий обследование или лечение пациента, получает дистанционную консультацию другого врача с использованием информационно-коммуникационных технологий, не противоречащих национальным стандартам» [4, 5, 6]. Однако в российской практике понятие телемедицины применяется расширительно, включая, помимо предоставления медицинских услуг с использованием дистанционных консультаций, также и дистанционное обучение. Такой подход, например, отражен на уровне нормотворчества субъектов. Так, на уровне законодательства Московской области предложено следующее определение данного понятия: «Телемедицина – предмет телемедицины заключается в обмене медицинской информацией между отдаленными друг от друга пунктами, где находятся пациенты, врачи, провайдеры медицинской помощи и другие субъекты. Телемедицина подразумевает использование телекоммуникаций для связи медицинских специалистов с клиниками, больницами, врачами, оказывающими первичную помощь, пациентами, находящимися на расстоянии, с целью диагностики, лечения, консультации и непрерывного обучения» [7].

Само наличие цитируемых актов, в том числе и Модельного закона о телемедицинских услугах (хотя на практике принятие модельных законов далеко не всегда влечет соответствующие законодательные инициативы у стран-участниц) подчеркивают актуальность вопроса развития телемедицины. Думается, что развитие телемедицины приобретает для России особую актуальность за счет ее большой территории. Оказание медицинской помощи в удаленных районах, с учетом того, что наиболее квалифицированный медицинский персонал сконцентрирован в крупных городах, за счет применения удаленных консультантов может быть наиболее оперативным способом предоставления услуги и менее затратным в сравнении с транспортировкой пациента в медицинское учреждение. Помимо этого, телемедицина предполагает оперативный обмен медицинскими данными, в связи с чем развитие телемедицины тесно связано с внедрением единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕИС). При этом функциональная направленность ЕИС существенно шире функций телемедицины.

В данной работе мы планируем оценить эффективность внедрения телемедицины в регионах России, используя метод анализа кейса по ситуации в Приволжском федеральном округе и статистических данных, с помощью которых будет показано, что внедрение телемедицины эффективно при наличии в регионе технологических, кадровых, финансовых ресурсов, а также информированности и готовности населения использовать возможности телемедицины. В то же время мы будем основываться на обзоре нынешнего опыта в России и за рубежом.

Телемедицину нельзя охарактеризовать как нечто абсолютно новое для российской практики. В России технологии телемедицины, использованные ранее преимущественно в космической промышленности, стали интенсивно внедряться после землетрясения в Армении (1988 г.) и взрыва газопровода в Уфе (1989 г.), повлекших многочисленные жертвы среди населения. С 1996 г. работы по телемедицине осуществлялись Главным научно-исследовательским вычислительным центром ЦКБ Управления делами Президента РФ при поддержке отдела аэрокосмической медицины NASA. В рамках выполняемых проектов были проведены несколько видеоконференций для передачи изображений УЗИ и дистанционного консультирования. В практику работы вошли регулярные видеоконференции между

разными корпусами внутри ЦКБ [9]. Еще в 2001 г. приказом Минздрава России № 344, РАМН № 76 от 27.08.2001 была утверждена Концепция развития телемедицинских технологий в Российской Федерации. Вместе с тем в качестве общераспространенной практики внедрение телемедицины планируется именно на данном историческом этапе.

В Московской области начало создания системы телемедицины было положено в 2008 г. приказом Минздрава МО от 25.11.2008 № 726, а уже в 2009 г. система была развернута в головном Телемедицинском центре Московской области (медицинский информационно-аналитический центр Московского областного научно-исследовательского клинического института им. М.Ф. Владимирского), в 20 лечебно-профилактических и медицинских учреждениях областного уровня и в 8 муниципальных лечебно-профилактических учреждениях [8].

В 2012 г. в соответствии с программой развития телемедицины в Санкт-Петербурге в городе была создана телемедицинская сеть «Ретинопатия недоношенных», в рамках которой проводились консультации новорожденных с целью оперативной диагностики заболевания. В настоящее время к данной сети подключены и функционируют шесть учреждений города. Проводятся и другие работы по поддержке и развитию телемедицинской сети Санкт-Петербурга при координации СПб ГБУЗ МИАЦ. В ходе реализации технической, организационно-методической и информационной поддержки телемедицинской сети Санкт-Петербурга, обеспечения ее функциональной совместимости с другими сетями проводились работы по тестированию технологий, использующих IP-каналы широкополосной сети ЕМТС. Результаты показали хорошие перспективы развития этого направления. В планах перспективного развития – подключение учреждений, работающих с другими типами медицинских изображений, ранняя диагностика онкологических заболеваний [9]. Аналогичная практика развивается и в других субъектах Федерации.

Развитие телемедицины требует не только принятия конкретных целевых программ, но и формирования законодательного базиса, так как действующее федеральное законодательство вопросы организации телемедицины подробно не регламентирует. Вместе с тем специфика телемедицины создает более сложный субъектный состав отношений, нежели обычная медицинская услуга за счет участия в

оказании телемедицинской услуги нескольких медицинских учреждений, а также организации, непосредственно представляющей телемедицинскую услугу (провайдер). Подобная схема правоотношений значительно сложнее обычной структуры отношений, следовательно, требует проработки таких вопросов, как распределение платы за медицинскую услугу, получаемой от медицинской страховой организации либо потребителя услуги в случае, если она оказана вне рамок медицинского страхования; распределение ответственности; организация технического сопровождения телемедицинской услуги и учета ее стоимости; права и обязанности провайдера и т. д. Модельный закон уделяет внимание данным вопросам, в том числе вводя в схему правоотношений провайдера и регламентируя его статус, однако в национальном законодательстве такие нормы отражения пока не нашли.

Широкое распространение телемедицины во всех субъектах и на межрегиональном уровне требует соответствующего технического оснащения, которым в достаточной степени обеспечены далеко не все медицинские учреждения. К тому же полноценный обмен медицинской информацией между всеми лечебными учреждениями России будет возможен в рамках ЕИС, а она, хотя и прошла первый этап создания, начнет полноценно функционировать к 2020 г. [8]. Таким образом, унификация регулирования оказания телемедицинских услуг на уровне федерального закона пока не является насущной необходимостью. Но по мере распространения телемедицины, в том числе и в порядке оказания медицинских услуг негосударственными медицинскими учреждениями, такая детальная регламентация потребуется (логично, чтобы в нем использовались наработки Модельного закона).

Потребуется решения и проблема лицензирования телемедицинских услуг, возможно, придется разрабатывать отдельную лицензию на оказание такой услуги, как, например, в США, где ряд штатов принял систему выдачи так называемой лицензии для специальной цели, к которой относится и телемедицина [16].

Следует отметить, что телемедицина может успешно применяться в трансграничном медицинском обслуживании. Приведенные ранее международные акты СНГ говорят о наличии такой воли у России и ее зарубежных партнеров. В подобном сотрудничестве заинтересованы и участники Евразийского экономического сообщества [12].

Наша страна декларировала стремление к сотрудничеству в области телемедицины и с другими партнерами, например, с Королевством Бельгия [13] и Республикой Греция [14].

Оказание телемедицинских услуг на международном уровне потребует правовой регламентации ряда вопросов, например, оплаты телемедицинских услуг страной принадлежности пациента. Например, важным является решение вопроса о покрытии средствами обязательного медицинского страхования услуги, оказанной организацией, не являющейся резидентом России. Решение таких вопросов потребует заключения международных актов со странами-партнерами. Впрочем, в данной области целесообразно использовать опыт ЕС, что облегчит задачу разработки международно-правовой регламентации телемедицины. Так, вопросы трансграничной медицины, в том числе телемедицинских услуг в ЕС, регламентированы Директивой № 2011/24/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза.

Отдельно встанет вопрос лицензирования деятельности участников трансграничной телемедицины. Данный вопрос имеет несколько вариантов решения, причем все они встречаются в законодательстве США, что объясняется широкой автономией штатов, а следовательно, разными подходами законодателей. Например, законодатели штата Делавэр исходили из принципа «лицензионной взаимности» по отношению к установленному перечню медицинских специальностей. Закон Джорджии устанавливает, что врачи других штатов или зарубежных стран, оказывающие телекоммуникационные услуги в Джорджии, обязаны пройти лицензирование в данном штате, аналогичный подход применен в Иллинойсе, причем консультирование одного врача другим лицензирования не требует. Пуэрто-Рико, Монтана и Миссисипи предписывают получать лицензию (в Монтане сертификат) на осуществление телемедицинской деятельности [15]. Один из этих подходов может быть применен в Евразийском сообществе или СНГ. Отдельное лицензирование телемедицины представляется предпочтительным, так как эта деятельность включает в себя не только медицинскую услугу, но и технический обмен информацией. Однако с практической точки зрения в рамках международных отношений более простым вариантом будет взаимное признание лицензий путем многосторонних соглашений со странами-партнерами.

Кейс-анализ на примере Приволжского федерального округа

Для исследования были использованы данные, предоставленные в открытом доступе органами исполнительной власти Чувашской республики, в частности, размещенные на сайте республиканского Министерства здравоохранения и социального развития. Эффективность внедрения телемедицинских технологий в систему здравоохранения региона (Чувашской республики) мы оценивали, используя экономические показатели деятельности по проведению телеконсультаций пяти телемедицинских центров: ГУЗ «Президентский центр охраны материнства и детства», ГУЗ «Республиканская детская клиническая больница», ГУЗ «Республиканская клиническая больница», МУЗ «Канашская городская больница» и МУЗ «Батыревская ЦРБ».

Вторичное исследование проводилось по итогам опроса сотрудников ТМЦ Нижегородской областной клинической больницы им. Н.А. Семашко (НОКБ). В анкетировании участвовали три группы респондентов: практикующие врачи, пациенты, проходившие лечение в стационарах НОКБ, и организаторы здравоохранения в регионе.

В Приволжском федеральном округе (ПФО) исследование данной проблематики началось достаточно давно (1996–1997 гг.). В настоящее время в ПФО функционирует более десяти центров телемедицины, работающих в соответствии с Концепцией развития телемедицинских технологий в Приволжском федеральном округе. Концепция разработана на основе нормативных правовых и методических документов РФ, обеспечивающих единые принципы и технологию функционирования телемедицинской сети, предусматривает их адаптацию к реальным условиям региона, а также проведение информационно-организационных мероприятий по развитию телемедицинской системы округа. Опыт телемедицинских проектов в данном округе показывает, что вложение средств в развитие телемедицины превосходит по эффективности другие подходы к решению важных медицинских и социальных проблем, стоящих перед здравоохранением на этапе радикальных реформ. Это утверждение может основываться на следующем: экономический эффект консультаций по-

средством телемедицины в Чувашской Республике составил более 4 млн рублей за три первых года внедрения данной меры (согласно данным Министерства здравоохранения и социального развития Чувашии).

Результаты анкетирования, проведенного в ТМЦ Нижегородской областной клинической больницы им. Н.А. Семашко, мы оценили также для определения перспективности внедрения телемедицины, зависящей от готовности участников данного процесса использовать такую инновацию.

Перспективы развития телемедицины и актуальность активного внедрения информационных технологий в здравоохранение положительно оценили 72,4% опрошиваемых (значительное большинство); лишь 2,0% респондентов дали отрицательный ответ. Около 26,0% респондентов затруднились ответить на поставленный вопрос. Это говорит о том, что население должно быть подготовлено для внедрения такой меры, как телемедицина. Необходимы информационно-разъяснительные мероприятия. Вызывает интерес и тот факт, что только 15,4% врачей считают это направление перспективным, 3,8% назвали его неактуальным (пессимистично оценивая готовность здравоохранения к информационным технологиям) и 80,8% затруднились с ответом. Отвечая на вопрос о возможных сферах применения телемедицины, большинство участников опроса указали на дистанционные консультации больных (66,8%). Возможно, это объясняется тем, что для врачей наиболее острой является проблема выездов для своевременной диагностики и назначения лечения, требующих значительных трудовых и временных затрат. Около 22% опрошенных высказались за применение телемедицины во время операций при возникновении сложных ситуаций. Использование телемедицинских технологий для повышения квалификации врачей отметили более половины респондентов, 46,1% подчеркнули необходимость проведения видеоконференций, причем для решения не только лечебно-диагностических, но и организационных вопросов.

В целом, в результате рассмотрения ресурсной обеспеченности и готовности участников процесса оказания медицинской помощи, можно утверждать, что телемедицина действительно является эффективной мерой. В рамках данного исследования из-за ограниченности выборки мы не можем говорить о полном подтверждении гипотезы и поэтому полагаем продолжить исследования.

Решение обозначенных в настоящей работе вопросов представляется крайне важным для улучшения качества предоставляемых на территории Российской Федерации медицинских услуг. В завершение хотелось бы еще раз обозначить потенциал телемедицины, обуславливающий необходимость ее развития. Как справедливо отмечено в докладе Всемирной организации здравоохранения [17], телемедицина позволяет:

- улучшить доступность и качество медицинской помощи в географически удаленных районах;
- оказать медицинскую помощь в ситуациях, когда медицинский работник первичного пункта помощи не имеет или почти не имеет возможности направить пациента к специалисту, но при этом может предложить пациенту удаленную консультацию специалиста, который иным образом недоступен;
- обеспечить общение врачей из сельских и удаленных районов с медицинскими специалистами по всему миру;
- обеспечить возможность дистанционного обучения медицинских работников.

Все перечисленные выше ситуации, в которых телемедицина является оптимальным решением, более чем характерны для России с ее огромной территорией, труднодоступностью ряда районов и концентрацией высококвалифицированных специалистов в крупных городах. По мере реализации региональных программ развития телемедицины представляется целесообразным регламентировать данную деятельность на уровне федерального закона. Впоследствии вопросы телемедицины могут быть законодательно решены и в контексте трансграничных услуг, что потребует заключения дву- или многосторонних соглашений по вопросам лицензирования.

Литература

1. *Vinals F. et al.* Prenatal diagnosis of congenital heart disease using four-dimensional spatio-temporal image correlation (STIC) telemedicine via an internet link: a pilot study. *Ultrasound in Obstetrics & Gynecology*, 2005, 25(1). P. 25–31.
2. *Froelich W. et al.* 2009. Case report: an example of international telemedicine success. *Journal of Telemedicine and Telecare*, 2009, 15(4). P. 208–210.
3. *Исмаев Т.М.* Методы оценки экономической эффективности телемедицины // Вопросы экономики и права. 2012. № 7. С. 77–83.

4. Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в создании совместимых национальных телемедицинских систем и дальнейшем их развитии и использовании (заключено в г. Санкт-Петербурге 19.11.2010) // СПС «Консультант плюс».

5. Меморандум о сотрудничестве государств – участников СНГ в области создания совместимых национальных телемедицинских консультационно-диагностических систем (подписан в г. Кишиневе 14.11.2008) // СПС «Консультант плюс».

6. «Модельный закон о телемедицинских услугах» (принят в г. Санкт-Петербурге 28.10.2010 Постановлением 35–7 на 35-ом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ) // СПС «Консультант плюс».

7. Приказ Минздрава МО от 25.11.2008 № 726 «Об обеспечении создания системы «Телемедицина Подмосковья»» // СПС «Консультант плюс».

8. Приказ Минздравсоцразвития от 28.04.2011 № 364 «Об утверждении концепции создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ, № 7, 2011.

9. *Дашян М.С.* Право информационных магистралей (Law of information highways): Вопросы правового регулирования в сфере Интернет. – М.: Волтерс Клувер, 2007.

10. Решение Мособлдумы от 04.06.2009 № 5/82 «Об Отчете о реализации Комплексной программы социально-экономического развития Московской области за 2008 год» // СПС «Консультант плюс».

11. Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 05.09.2013 № 65-рп «О Программе развития здравоохранения Санкт-Петербурга до 2020 года» // СПС «Консультант плюс».

12. <http://www.rg.ru/2014/02/06/telemedicina-site-anons.html>

13. «Совместная программа действий на 2010–2011 гг. между Российской Федерацией и Королевством Бельгия, его Сообществами и Регионами» (принята в г. Москве 04.04.2010) // СПС «Консультант плюс».

14. «Совместный план действий на 2010–2012 годы между Российской Федерацией и Греческой Республикой» (Принят в г. Афины 02.12.2009) // СПС «Консультант плюс».

15. Директива № 2011/24/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза «О правах пациентов в трансграничном медицинском обслуживании» (Принята в г. Страсбурге 09.03.2011) // СПС «Консультант плюс».

16. *Богдановская И.Ю.* Правовое регулирование использования информационных технологий в телемедицине США // Информационное право. 2007. № 1.

17. Телемедицина. Возможности и развитие в государствах-членах. Доклад о результатах второго глобального обследования в области электронного здравоохранения // Всемирная организация здравоохранения, 2012.

*Павлов Н.А., студент магистратуры ГИМУ
Департамента ГИМУ НИУ ВШЭ*

Как врачи оценивают платные медицинские услуги в государственных медицинских учреждениях?

Аннотация: цели проводимых реформ в сфере платных медицинских услуг остаются для врачей не до конца ясными. Платные услуги рассматриваются ими как возможность дополнительного заработка в рабочее время. В статье приводится мнение врачей государственных медицинских учреждений о порядке оказания платных медицинских услуг, а также о распределении прибыли от их предоставления. Предлагаются рекомендации руководителям учреждений по повышению компетентности врачебного персонала.

Ключевые слова: платные медицинские услуги, порядок оказания медицинских услуг, реформирование здравоохранения, рациональное использование ресурсов, распределение прибыли, предпринимательская деятельность, повышение компетентности.

Государственная система оказания медицинской помощи в РФ с начала 1990-х гг. испытывает хронический дефицит финансовых средств. Доля государственных и частных расходов на здравоохранение в ВВП лишь раз (в 1997 г.) за последние 20 лет превысила 7-процентный рубеж, а последние годы держится на уровне 6,2–6,5% [1], в то время как среди стран OECD этот показатель в 2011 г. составил в среднем 9,5%, а в США – 17,7% [2].

Значимую роль в формировании расходов на медицинские услуги играют частные расходы. В России их доля в общих затратах росла с середины 1990-х гг. с 25 до 41% в 2001–2004 гг., а затем плавно снижалась до 33% в 2009 г. С 2010 г. наблюдается заметное увеличение частных расходов до 40–41% [1]. В 2012 г. расходы домашних хозяйств на медицинские услуги составили в среднем 2101,5 руб. на человека (от 162,1 в первой до 6686,4 руб./чел. в десятой 10-процентной группе обследуемого населения) [3]. Так называемые «платежи из кармана» (out-of-pocket expenditure) лидируют среди разновидностей частных расходов. В странах OECD в 2011 г. они

составили в среднем 19,2% от всех, или 70% от частных расходов, остальные частные расходы проходят по каналам частного медицинского страхования [2]. В РФ доля «платежей из кармана» от частных расходов неуклонно растет с середины 1990-х гг., в 2011-м она практически достигла 89%, и лишь оставшиеся 11% относятся к частному (добровольному) медицинскому страхованию [1].

Реформирование здравоохранения в новейшей истории России преследует несколько актуальных целей, одна из которых – утверждение платных медицинских услуг, оказываемых в государственных лечебно-профилактических учреждениях, как в правовых нормах, так и в сознании граждан РФ. Закрепление юридического статуса за платными медицинскими услугами вносит ясность в порядок их оказания, позволяет законно отстаивать свои права пациентам и снижает уровень неформальных платежей.

Предпосылками к развитию частного финансирования в системе государственного здравоохранения являются, с одной стороны, растущие потребности системы здравоохранения в денежных средствах (удорожание медицинской помощи, разработка и внедрение инновационных технологий, демографическое старение населения, рост качества жизни в целом и др.), с другой – ограниченные возможности государства (в частности, бюджетная экономия). В РФ личные расходы населения на медицинские услуги и лекарства неуклонно растут отчасти из-за значительного расхождения между ожидаемыми объемами медицинской помощи, «обещанной» государственными гарантиями, и реальными возможностями государства [4]. Потребность в платных услугах растет вместе с общим уровнем жизни и средними доходами населения. Индивиды, предъявляя больший спрос на здоровье, для его поддержания вынуждены покупать медицинские услуги и прочие блага [4]. Для работающих представителей среднего класса спрос на платные услуги обусловлен не столько ценовой характеристикой, сколько возможной экономией времени.

Переложение бремени финансирования медицинских услуг на население чревато и негативными последствиями. «Платежи из кармана», с одной стороны, увеличивают вертикальную несправедливость, поскольку объем потребления оказывается напрямую зависим от платежеспособности потребителя, с другой – влияют на структурную эффективность: структура и объем платной медицинской помощи определяются самой медицинской организацией [5].

Цели реформирования в сфере платных медицинских услуг остаются не до конца ясными не только для пациентов, но и для врачей. Последние зачастую воспринимают платные медицинские услуги как возможность дополнительного легального заработка в рабочее время. Так, у врачей государственных учреждений возникает стимул к оказанию все большего числа платных услуг в ущерб их основной деятельности, что ведет к вытеснению качественной помощи в сферу частного финансирования. Такая деятельность противоречит целям, ради которых учреждались государственные ЛПУ.

Данное исследование было призвано оценить понимание врачами места платных медицинских услуг в сфере деятельности государственных учреждений здравоохранения. Для этого была разработана форма письменного опроса с четырьмя вопросами, один из которых заключал в себе множественный выбор. Целевое среднее время заполнения – две минуты, что особенно актуально при повышенной загруженности врачей государственных ЛПУ.

В опросе приняло участие 118 человек, среди них 73 женщины и 45 мужчин, средний возраст составил 41 год (диапазон от 26 до 72 лет). Все опрошенные являлись практикующими врачами государственных ЛПУ, находящихся на территории Москвы (федерального научного центра, университетской клинической больницы, городской поликлиники, городской больницы). Средний медицинский стаж составил 17 лет. 72% респондентов отметили, что они официально оказывают платные медицинские услуги.

68% врачей выбрало модель, в которой платные медицинские услуги оказываются в тех же кабинетах, что и услуги по ОМС (иначе говоря, потоки «бесплатных» и «платных» пациентов смешиваются), тогда как вторую модель, в которой платные услуги вынесены в отдельный филиал, этаж или кабинеты (потоки пациентов оказываются разделены), выбрало только 32% опрошенных, причем и в первой, и во второй группе средний возраст не имел статистических различий и составил 40 и 38 лет соответственно (рис. 1).

Респондентам предлагалось охарактеризовать выбранную модель, используя любое количество из четырех предложенных вариантов характеристик, в том числе и ни один из них (рис. 2):

1. Социальная справедливость.
2. Повышение качества помощи.
3. Рациональное использование ресурсов учреждения.
4. Сокращение времени ожидания приема, оказания услуги.

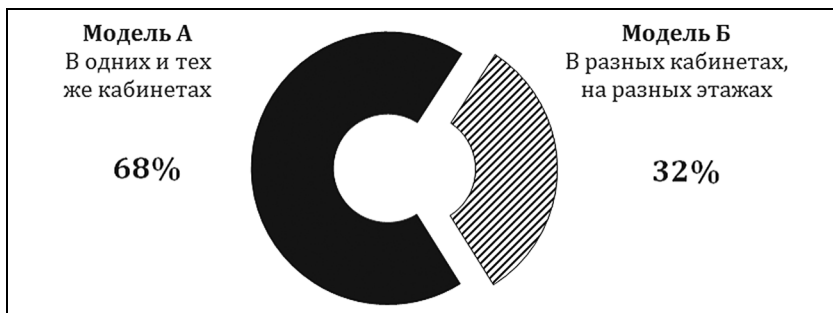


Рис. 1. Распределение ответов на первый вопрос: «Какую из моделей вы примете больше? Модель А: платные услуги и услуги по ОМС оказываются в одних и тех же кабинетах в рабочее время. Модель Б: платные услуги оказываются отдельно от услуг по ОМС (на другом этаже, в другом филиале) в рабочее время?»

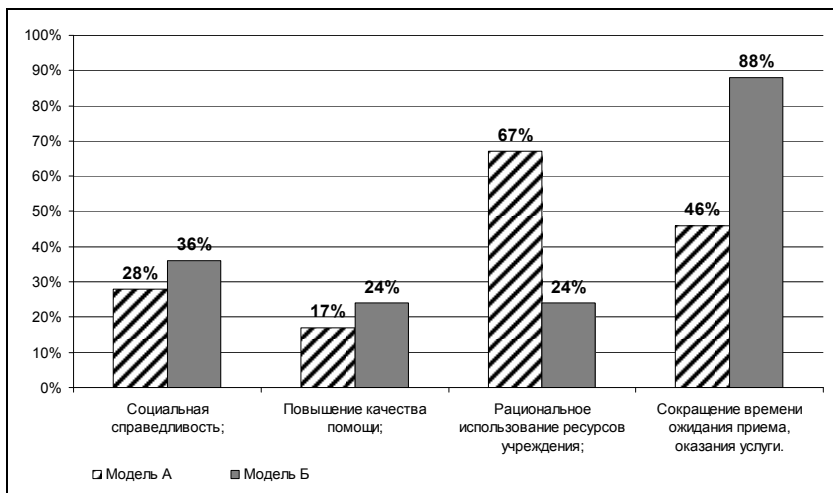


Рис. 2. Частота выбора характеристик моделей А и Б среди выбравших в первом вопросе соответственно модель А или Б

Интересны самые популярные и самые непопулярные характеристики моделей. Из тех врачей, которые выбрали первую модель со смешанным потоком пациентов, две трети (67%) посчитали ее адек-

ватной рациональному использованию ресурсов, и только 17% отметило повышение качества медицинской помощи.

Респонденты, выбравшие вторую модель с разделенными потоками, в 88% случаев охарактеризовали ее как ведущую к сокращению времени ожидания приема или оказания услуги, и только 24% – к повышению качества медицинской помощи.

Подавляющее большинство опрошенных врачей считает, что каждый врач государственного учреждения имеет право оказывать платные медицинские услуги наравне с его основной деятельностью (94%). Оставшиеся 6% выбрали вариант разделения полномочий: часть врачей оказывает только платные услуги, другая часть – только услуги по ОМС (рис. 3).

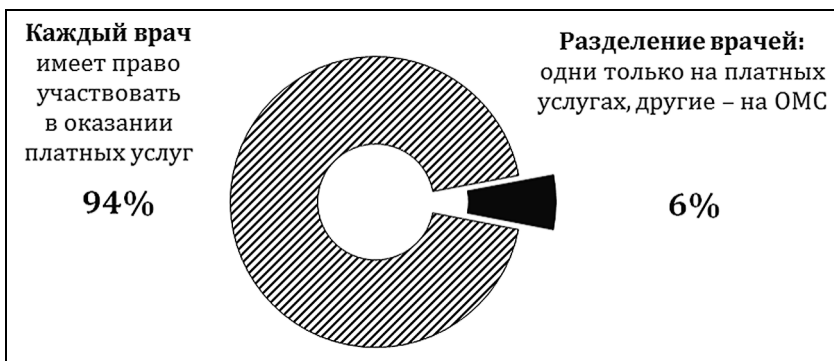


Рис. 3. Распределение ответов на третий вопрос: «Должны ли платные услуги оказывать те же врачи, что и услуги по ОМС?»

Наконец, при ответе на вопрос о распределении прибыли от платных медицинских услуг только пятая часть опрошенных выбрала распределение части прибыли в виде приблизительно равной премии всем врачам, участвующим в их оказании (19%). Остальные 81% отметили вариант, при котором врач получает фиксированный процент с каждой оказанной им услуги.

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Врачи государственных ЛПУ в сфере платных услуг оценивают себя как частных предпринимателей, стесненных рамками государственного учреждения; врачи хотят зарабатывать с каждой оказан-

ной платной услуги, согласны на конкуренцию между коллегами, но при этом считают, что каждый имеет право на участие в «подрботке».

2. Оказание медицинской помощи в одних и тех же кабинетах, по мнению врачей, более предпочтительно, чем выделение платных услуг в отдельные помещения, причем первое выгоднее с точки зрения рациональности использования ресурсов.

3. Независимо от места предоставления платных медицинских услуг (в тех же кабинетах, что и услуги по ОМС, или в отдельных помещениях), значимого повышения качества медицинской помощи, по мнению врачей, не произойдет.

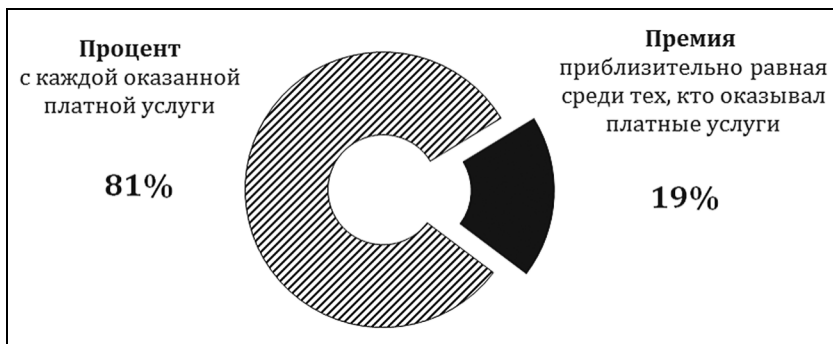


Рис. 4. Распределение ответов на четвертый вопрос: «Как должна распределяться прибыль от платных услуг?»

Желание получить процент с оказанной услуги у четырех из пяти опрошенных продиктован, вероятно, низкой базовой ставкой заработной платы. Возможность легального заработка в основное время позволяет снизить недостаточное финансовое обеспечение медицинских работников. Однако время, ушедшее на оказание платных услуг, не вычитается из времени, выделенного на медицинскую помощь в рамках государственных гарантий, что ведет к двойной оплате врачей.

В модели со смешанным потоком пациентов платные услуги оказываются на том же оборудовании, что и услуги по программе государственных гарантий, используются те же помещения, расходуются государственные средства на обслуживание здания. Фактически оказание платных услуг является одним из видов деятельности меди-

цинской организации, позволяющих расширить спектр потребительского выбора.

Тот факт, что врачи оценивают платные медицинские услуги как источник дополнительного дохода, противоречит как целям государственного здравоохранения, так и проводимым реформам. Истинная цель введения платных услуг – легализация полубесплатной медицины и благодаря этому повышение качества медицинской помощи – врачами не раскрыта. В этой ситуации возможно проведение обучающих лекций для врачебного коллектива государственного ЛПУ с привлечением представителей учредителя этого ЛПУ (федерального или муниципального органа власти), территориального фонда ОМС, маркетологов, экономистов и юристов с целью повышения компетентности персонала. По итогам этих лекций врач сможет ответить на следующие вопросы:

1. Зачем были введены платные медицинские услуги в государственных ЛПУ?
2. Каково их место в системе оказания медицинской помощи?
3. Каковы порядки оказания платных услуг?
4. Можно ли рассматривать платные медицинские услуги как легальный дополнительный заработок в рабочее время?
5. Можно ли рассматривать врача, оказывающего эти услуги, как индивидуального предпринимателя в стенах государственного медицинского учреждения?

С другой стороны, руководителям государственных ЛПУ следует задуматься об оптимизации порядков оказания платных услуг, а именно, кем, как и когда они предоставляются. Стратегия развития государственного ЛПУ, которое нацелено на конкуренцию на рынке платных медицинских услуг, должна быть направлена на повышение качества медицинской помощи для всех пациентов, независимо от формы ее оплаты, повышение их удовлетворенности от потребления платных услуг в стенах государственных учреждений, а также на достойную оплату врачей.

Литература

1. WHO European Region: Russian Federation statistics summary (2002 – present), Global Health Observatory Data Repository, World Health Organisation.

[Электронный ресурс] URL: <http://apps.who.int/gho/data/node.country.country-RUS> (дата обращения: 09.06.2014).

2. OECD iLibrary, OECD Database [Электронный ресурс] Закрытый доступ из библиотеки НИУ ВШЭ.

3. Здоровоохранение в России. Сборник. Росстат, 2013. [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_34/Main.htm (дата обращения: 09.06.2014).

4. Экономика здравоохранения / Под ред. М.Г. Колосницыной, И.М. Шеймана, С.В. Шишкина. – М.: ИД ГУ ВШЭ, 2009.

5. *Шейман И.М., Широких Г.* Платные медицинские услуги или фиксированные соплатежи? // Здравоохранение. 2007. № 1. С. 11–19.

*Безлепкин А.С., студент магистратуры ГиМУ
УиЭЗ НИУ ВШЭ,
Будик А.М., студент магистратуры ГиМУ
УиЭЗ НИУ ВШЭ,
Чашкин А.А., студент магистратуры ГиМУ
УиЭЗ НИУ ВШЭ*

Экономическая целесообразность централизации учреждений здравоохранения на примере реализации реформы дермато-венерологической службы Москвы

Аннотация: на примере Московского научно-практического центра дермато-венерологии и косметологии Департамента здравоохранения города Москвы описаны преимущества централизации учреждений здравоохранения. В качестве эмпирической базы приведены данные о качестве, доступности и экономической эффективности работы дермато-венерологической службы города Москвы в период проведения реформы – с 2011 г. по сегодняшний день. В работе также обсуждается зарубежный опыт централизации медицинских служб.

Ключевые слова: централизация, доступность и качество медицинской помощи, экономическая эффективность в здравоохранении.

Введение

Основная задача здравоохранения состоит в организации и обеспечении доступного медицинского обслуживания населения, сохранение и повышение его уровня здоровья. Учреждения здравоохранения выполняют значимую социальную функцию, но, как и любое другое учреждение или организация, они вынуждены работать в условиях ограниченности ресурсов. Поэтому для обеспечения качественной и доступной медицинской помощи медицинским учреждениям необходимо работать, соблюдая принципы экономической эффективности.

Одним из административных инструментов обеспечения экономической эффективности учреждений здравоохранения является реорганизация деятельности этих учреждений. К таким инструментам относится, в том числе, централизация. Многие теоретики с сомнением относятся к централизации учреждений здравоохранения, объясняя это тем, что с увеличением объема оказываемой помощи растет бюрократизация учреждений, а значит, административные издержки снижают экономическую эффективность работы медицинской организации [6]. Однако существующие практики централизации служб здравоохранения доказывают обратное.

Зарубежный и российский опыт

Опыт реорганизации учреждений здравоохранения в Европе чаще всего относится к централизации отдельных медицинских служб, чаще всего – комплексной хирургии. Существующие практики являются управленческими и административными инструментами, что позволяет проецировать результаты административных реформ не на конкретные медицинские службы, но на систему здравоохранения в целом.

Реорганизация учреждений, оказывающих комплексную хирургическую помощь, имеет значимый положительный эффект как на качество лечения, так и на удовлетворенность пациентов. Реорганизация учреждений, проводящих хирургию рака пищевода и поджелудочной железы в Голландии, привела к тому, что послеоперационная смертность значительно снизилась, постоперационная продолжительность жизни выросла, а объемы оказываемой медицинской помощи возросли [4, 8]. Подобные практики не привели к ограничению доступности медицинской помощи [4]. В Великобритании с 1998 по 2007 г. проводилась реорганизация учреждений, осуществляющих хирургическую коррекцию заячьей губы и деформации неба детям [3]. После централизации заметно сократились сроки пребывания в стационаре, а опросы пациентов выявляют значительное повышение качества [3].

Развивающиеся страны и страны третьего мира шли по пути децентрализации здравоохранения. В Гане, Замбии, Уганде и на Фи-

липпинах реорганизация имеет противоречивые результаты [2]. С одной стороны, административная децентрализация привела к лучшему размещению финансовых и трудовых ресурсов здравоохранения [2]. С другой – снизилась доступность медицинской помощи [2].

В странах Латинской Америки децентрализация в здравоохранении может не только благоприятно сказываться на размещении ресурсов, но создавать барьеры в доступности медицинской помощи [5]. Децентрализация усиливает роль рыночных механизмов в здравоохранении, как следствие некоторые учреждения в целях увеличения прибыли не обслуживают неплатежеспособные группы граждан [5].

Опыт децентрализации в развитых странах показывает положительные результаты при децентрализации амбулаторной помощи [7]. Реорганизация психиатрических диспансеров в Германии позволила сократить повторные обращения и число случаев принудительного лечения, в то же время интенсивность работы этих учреждений возросла в три раза [7].

Российский опыт централизации учреждений также имеет положительные результаты как для пациентов, так и для самих учреждений [9]. Так, в Республике Татарстан число учреждений здравоохранения снизилось со 157 до 87 в 2005 г., при этом в целом по республике показатели смертности заметно снизились [9]. Таким образом, российский и зарубежный опыт показывает, что реорганизация специализированных медицинских учреждений может положительно влиять на качество и доступность медицинской помощи, в то же время увеличивая экономическую эффективность этих учреждений.

Ключевыми предпосылками для реорганизации учреждений здравоохранения чаще всего выступают проблемы сроков оказания медицинской помощи и недостаточная квалификация врачей [1].

Реализация реформы дермато-венерологической службы города Москвы

До начала централизации дермато-венерологической службы города Москвы существовало 25 отдельных учреждений, оказывающих специализированную дермато-венерологическую помощь. По словам практикующих специалистов, организация помощи пациентам

с кожно-венерологическими заболеваниями имела ряд проблем, главными из которых были: издержки децентрализации административного аппарата; неудовлетворительное состояние материально-технической базы; экономическая неэффективность медицинской деятельности; необходимость непрерывного повышения профессионального уровня специалистов; проблемы лабораторной службы; отсутствие системной научно-исследовательской деятельности.

Начало решению этих проблем было положено приказом ДЗМ № 716 от 08.08.2011 г. В соответствии с приказом Московский научно-практический центр дермато-венерологии и косметологии Департамента здравоохранения города Москвы (МЦДК) стал основой централизации. К нему на правах оперативного управления были присоединены 24 других КВД, а сам МЦДК стал правопреемником по всем обязательствам присоединяемых ГУЗ КВД города Москвы в соответствии с передаточными актами.

27 декабря 2011 г. был зарегистрирован ГБУЗ «Московский научно-практический центр дермато-венерологии ДЗМ» (МНПЦДК). В настоящее время в управлении МНПЦДК находится 25 отдельно стоящих зданий, встроенно-пристроенных помещений, а также 20 помещений в жилых домах, общая площадь которых составляет 71 205,7 кв. м. В настоящее время центр обслуживает более 11 млн человек прикрепленного населения.

Совершенствование материально-технической базы

Объединение КВД под началом МНПЦДК позволило комплексно подойти к совершенствованию материально-технической базы. Капитальный ремонт был проведен в двух корпусах, текущий ремонт еще в трех. В рамках совершенствования материально-технической базы была внедрена IP-телефония для построения единой коммуникационной сети между всеми корпусами. По итогам реализации проекта значительно сократились расходы на международный и междугородный трафик, пропала зависимость от операторов связи, было положено начало созданию единого call-центра для пациентов и врачей, который повысил доступность медицинской помощи пациентам.

В рамках обновления и модернизации парка медицинской техники для центра и филиалов осуществлена закупка нового лечебного, диагностического и лабораторного оборудования, в том числе автоматические биохимические анализаторы, оборудование для ИФА- и ПЦР-диагностики, гистологическое оборудование, оборудование для оснащения лаборатории патоморфологии кожи, аппараты для радиоволновой хирургии и др., которое используется в настоящее время для клинической и научной работы.

Частичное ускорение рабочего процесса было достигнуто и за счет регулярной модернизации информационного и копировально-множительного оборудования.

Централизация лабораторной службы

До создания единой дерматологической службы в Москве не каждый диспансер имел автономную лабораторию. Очевидно, что лабораторные мощности между КВД распределялись неоптимальным образом: некоторые из учреждений были не в состоянии полностью обеспечить нужды населения в лабораторной диагностике. В настоящее время единая лаборатория центра имеет возможность удовлетворить нужды всего прикрепленного населения.

Этого удалось достичь за счет специализации лабораторных служб и распределения их между различными корпусами центра. Центральная клиничко-диагностическая лаборатория осуществляет гематологические, общеклинические, биохимические, гормональные, иммунологические исследования и исследования на онкомаркеры. Клиничко-диагностическая лаборатория по диагностике ВИЧ-инфекций, гепатитов, сифилиса и лаборатория серологических методов исследований вирусных и других инфекционных заболеваний также выделены в отдельные службы центральной лаборатории. В филиале «Клиника Короленко» находится центральная верификационная клиничко-диагностическая и городская серологическая лаборатории РИБТ и РИФ. В филиале «Центральный» расположена лаборатория молекулярно-биологических методов исследований (ПЦР-лаборатория). В филиале «Вешняковский» – микробиологическая и патоморфологическая лаборатории.

Централизация лабораторной службы повысила доступность исследований для населения, прикрепленного к филиалам, не имевшим достаточно оснащенной лаборатории. До объединения населению, прикрепленному к филиалу, в котором не было необходимого оборудования, приходилось самим искать, где сдать анализы. После централизации им представилась возможность сдать эти анализы бесплатно в одной из центральных лабораторий МНПЦДК.

Увеличилась эффективность работы закупленного оборудования. Так, гематологический анализатор, расположенный в «Центральном» филиале еще до реформирования дерматологической службы, обслуживал 171 573 человек прикрепленного населения, после объединения – 2 203 620 человек (в 12,8 раза больше). Аппарат для молекулярно-биологических исследований после объединения стал обслуживать почти в 50 раз больше пациентов, а биохимический анализатор – в 39,8 раза. Количество проводимых на ПЦР-исследований за календарный месяц возросло с 2 937 (непосредственно после объединения, январь 2012 г.) до 14 147 (март 2014 г.), а загруженность анализатора выросла в 4,75 раза. Количество проводимых исследований на гематологическом анализаторе для пациентов из других филиалов за эти же месяцы увеличилось с 72 исследований в месяц до 1 054 (в 14,6 раза).

Таким образом, реформа дермато-венерологической службы привела как к повышению доступности лабораторной диагностики для прикрепленного населения, так и к увеличению эффективности использования фонда оборудования дермато-венерологической службы, и как следствие к снижению себестоимости проводимых исследований.

В то же время можно заметить, что реальное повышение количества анализов значительно отстает в сравнении с ожидаемыми значениями от увеличения прикрепленного населения. Это можно объяснить как предельной загруженностью оборудования, так и низкой территориальной доступностью этих анализов. После объединения пациенты КВД, для того чтобы сдать биохимические и гематологические анализы, должны приехать в «Центральный» филиал. Учитывая, что данные анализы должны сдаваться в утренние часы, nonetheless, многие пациенты предпочли коммерческие лаборатории с большей территориальной доступностью. Возможным решением, которое увеличит эффективность использования лабораторного оборуду-

дования, станет организация логистической службы доставки анализов в центральную лабораторию, которая позволит пациентам сдавать анализы по месту жительства.

Кадровое обеспечение МНПЦДК

Реорганизация дермато-венерологической службы позволила сосредоточить в центре лучшие кадры. В настоящее время в центре работает 1 849 человек, из которых 604 – дермато-венерологи и 110 – лаборанты.

За счет оптимизации руководящего и административного звена удалось сократить часть накладных расходов. Главные врачи 24 прикрепленных КВД заняли должности заместителей главного врача, а их оклад сократился на 20%. На 30% сократился оклад главных медсестер с переходом на должности старшей медицинской сестры. Дополнительная экономия средств была достигнута также путем сокращения количества ставок административного персонала (табл. 1).

Таблица 1. Сокращение количества ставок административного персонала

Должность	Количество ставок до реорганизации	Количество ставок после реорганизации
Заместитель главного врача по медицинской части	8	1
Заместитель главного врача по экономической части	6	1
Заместитель главного врача по хозяйственной части	3	1
Экономист	17	12
Начальник хозяйственного отдела	14	1

При оценке совокупного количества штатных должностей всех КВД в 2011 г. и соответствующих подразделений НПЦ на 2014 г.

с учетом целевых показателей средней заработной платы на 2014 г. экономия фонда отплаты труда может быть оценена в сумму, составляющую порядка 196 млн рублей (включая начисления на оплату труда).

Обеспеченность населения помощью

Одним из социально значимых заболеваний, профилактикой и лечением которого занят МНПЦДК, является сифилис. Статистика выявленных случаев сифилиса в период с 2011 по 2013 г. может служить косвенным индикатором обеспеченности населения дермато-венерологической помощью.

Согласно официальной статистике, представленной в отчетах Министерства здравоохранения, число выявленных случаев сифилиса в 2011 г. составило 21,4 случая на 100 000 человек населения, в 2012-м – 18,9. В 2013 г. зарегистрировано 2466 случаев сифилиса, распространенность составила 20,4 случая на 100 000 населения. Таким образом, в 2012 г. на самой активной стадии реорганизации дермато-венерологической службы города Москвы выявляемость сифилиса заметно снизилась и в 2013 г. приблизилась к дореорганизационным значениям.

Заметим, что уровень зарегистрированных случаев сифилиса в Москве на 11,6% ниже, чем в среднем по России, что одновременно может свидетельствовать о большом количестве не выявленных случаев. Эта гипотеза косвенно может быть подтверждена двумя фактами. Для сравнения, количество зарегистрированных случаев сифилиса в расчете на 100 000 человек населения в Санкт-Петербурге в 2012 г. составило 55,9, что в 2,95 раза выше, чем в Москве. Кроме того, в Москве довольно распространены случаи выявления поздних форм сифилиса, а именно: сифилиса сердечно-сосудистой системы (5 случаев в 2013 г.), раннего нейросифилиса (8 случаев) и позднего нейросифилиса (180 случаев). Всего за пять лет заболеваемость сифилисом сердечно-сосудистой системы в общей структуре заболеваемости выросла в 10,4 раза с 0,7% в 2009 г. до 7,29% в 2013 г. Это свидетельствует о том, что не все население имеет равный доступ к

диагностическим возможностям дермато-венерологической службы Москвы.

Если провал в числе выявленных случаев в 2012 г. можно объяснить естественными организационными причинами и переходным состоянием системы, то рост выявляемости поздних форм сифилиса свидетельствует о недостаточном охвате населения дермато-венерологической помощью.

С другой стороны, в период централизации удалось значительно снизить заболеваемость детей (0–14 лет) и подростков (15–17 лет) сифилисом. Этому способствовали не только такие внешние причины, как снижение общей заболеваемости, снижение числа беспризорных детей, но в том числе и проведение комплекса целенаправленных мероприятий по профилактике сифилиса у детей и подростков. Всего в сравнении с 2009 г. число зарегистрированных случаев сифилиса у детей и подростков сократилось на 9,1%.

Таким образом, в период с 2011 по 2013 г. средняя распространенность сифилиса в Москве составила 20,3 случая на 100 000 человек с минимальным значением в 18,9 в 2012 г., в самый активный период централизаций. В целом, число выявленных случаев сифилиса в Москве остается ниже среднего по России уровня, что, учитывая высокую плотность населения Москвы и большое количество выявленных случаев поздних форм сифилиса, свидетельствует о недостаточности обеспечения населения города Москвы диагностическими мощностями для выявления заболеваний, передающихся половым путем. Одновременно с этим централизация дермато-венерологической службы позволила провести комплексные мероприятия по профилактике сифилиса среди детей и подростков и, таким образом, снизить заболеваемость внутри этой возрастной группы.

Заключение

Учитывая противоречивый зарубежный опыт централизации и децентрализации системы здравоохранения, исследование эффектов реорганизации представляет особый интерес. В рамках настоящей работы рассматривалась деятельность центральной кожно-венерологической службы города Москвы в период с 2009 по 2013 г.

Показано, что в настоящее время результаты централизации этой службы в городе Москве довольно неоднозначны. Так, к положительным эффектам можно отнести: совершенствование материально-технической базы, расширение лабораторной службы, высвобождение денежных средств за счет оптимизации кадрового состава и проведение комплексных мероприятий по профилактике сифилиса среди детей и подростков.

Реорганизация кожно-венерологической службы города Москвы продолжается и в настоящее время. Пока довольно рано судить о ее результатах, тем не менее настоящая работа позволяет выявить некоторые проблемы, которые можно решить при грамотном проведении централизации.

Литература

1. *Al-Ayobi Fawzi., Eriksson H., Myrelid P., Wallon C., Anderson P.* (2012) Distribution of emergency operations and trauma in a Swedish hospital: need for reorganization of acute surgical care? // *Scandinavian Journal of Trauma, Resuscitation and Emergency Medicine.*
2. *Bossert T.J., Beuvais J.* (2002) Decentralization of health systems in Ghana, Zambia, Uganda and the Philippines: a comparative analysis of decision space // *Health Policy and Planning* 17(1). P. 14–31.
3. *Fitzsimons K.J., Mukarram S., Copley L.P., Deacon S.A., Meulen J.H.* (2012) Centralization of services for children with cleft lip or palate in England: a study of hospital episode statistics // *BMC Health Services Research*, 12:148.
4. *Gooiker G.A., Geest L.G.M., Wouters M.W.J.M., Vonk M., Karsten T.M., Tollenaar R.A.E.M., Bonsing B.A.* (2011) Quality Improvement of Pancreatic Surgery by Centralization in the Western Part of the Netherlands // *Annals of Surgical Oncology* 18:1821–1829.
5. *Molina G., Vargas J., Londono B.* (2014) Decentralization and Public Health: An Analysis of the Health System in Five Latin American Countries: Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Mexico // *Decentralizing Health Services*, chapter 9. P. 33–62.
6. *Saltman R.B., Bankauskaite V., Vrangbaek K.* (2007) Decentralization in Health Care: Strategies and outcomes // *World Health Organization.*
7. *Valdes-Stauber J., Cranach M., Putzhammer A., Kilian R.* (2013) Does deinstitutionalization work? Relationships between psychiatric outpatient and inpatient care provision in a rural German catchment area // *Journal of Hospital Administration*, Vol. 2, No. 4.
8. *Wouters J.M., Karim-Kos H.E., Cessie S., Wijnhoven B.P.L., Stassem L.P.S., Steup W.H., Tilanus H.W., Tollenaar R.A.E.M.* (2009) Centralization of Esophageal

Cancer Surgery: Does It Improve Clinical Outcome? // *Annals of Surgical Oncology* 16:1789–1798.

9. *Мишакин Т.С.* Основные подходы к повышению эффективности функционирования системы здравоохранения субъекта Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) // *Современные проблемы науки и образования.* 2012.

10. *Павлова Е.Е.* О работе Росздравнадзора по рассмотрению обращений граждан по вопросам организации и качества медицинской помощи // *Вестник Росздравнадзора.* – № 5. 2010.

11. *Хальфин Р.А., Какорина Е.П., Михайлова Л.А.* Статистический учет и отчетность учреждений здравоохранения. – М.: МЦФЭР, 2005.

*Смирнов А.В., студент магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Второва Н.В., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ*

Клинико-экономическая эффективность робот-ассистированных хирургических операций¹

Аннотация: роботический хирургический комплекс (РХК) обладает целым рядом преимуществ, однако его высокая стоимость является препятствием к повсеместному внедрению. Наиболее часто РХК применяется в урологии и гинекологии, а возможности его применения в хирургии органов брюшной полости изучены мало. В работе проведен клинико-экономический анализ эффективности выполнения РА-операций на органах брюшной полости. Показано, что затраты на закупку РХК могут быть эффективными только при осуществлении с его применением большого количества операций.

Ключевые слова: роботизированная хирургия, роботический хирургический комплекс, клинико-экономический анализ, абдоминальная хирургия, дистальная резекция поджелудочной железы

В настоящее время в каждой системе здравоохранения выделяется особый компонент медицинской помощи – так называемая высокотехнологичная (дорогостоящая) медицинская помощь, связанная с применением наукоемких технологий диагностики и лечения. Стоимость оказания такой помощи несоизмеримо выше, чем при использовании обычных методик. Технологические инновации предоставляют новые возможности и обеспечивают лучшие результаты лечения, однако, как правило, высокие затраты являются препятствием к их широкому распространению.

Медицинская помощь с применением роботизированной хирургической техники относится к высокотехнологичной. Сегодня в мире

¹ Работа выполнена на базе ФГБУ «Институт хирургии им. А.В. Вишневского» Минздрава РФ совместно с врачами отделения абдоминальной хирургии № 1 проф. А.Г. Кригером, к.м.н. С.В. Берелавичусом.

широко применяется лишь одна роботизированная хирургическая система под кодовым названием «да Винчи» (da Vinci). В течение последних 15 лет американская компания активно продвигает на рынке роботический хирургический комплекс (РХК) da Vinci. Благодаря грамотной патентной стратегии компании в настоящее время это единственный РХК, используемый в практическом здравоохранении в мире.

Согласно официальной информации, предоставленной фирмой-производителем, к 31 декабря 2013 г. в мире было установлено 2966 РХК da Vinci, включая 2083 РХК в США, 476 – в Европе, 159 – в Японии и 248 – в остальных странах. В Российской Федерации к настоящему времени установлен 21 РХК [6, 7].

По информации фирмы-производителя, с 2007 г. количество выполняемых ежегодно робот-ассистированных (РА) операций увеличилось с 80 тысяч до 523 тысяч в 2013 г. [6, 7].

Теоретические преимущества РХК заключаются в малой травматичности доступа (как при лапароскопии), широкой возможности манипулирования в брюшной полости. Немаловажны и более комфортные условия для хирурга: возможность оперировать сидя, отсутствие необходимости соблюдать правила стерильности и т. п. Все вместе это должно привести к меньшему количеству послеоперационных осложнений, меньшей кровопотери, большему количеству органосохраняющих операций.

При практической реализации технологии были выявлены и существенные ограничения: высокая стоимость самого РХК и расходных материалов к нему, невозможность выполнения операций, требующих манипулирования в широком поле.

В связи с последним РХК наиболее часто применяется в урологии и гинекологии. Так, в США РА-простатэктомия стала стандартом при заболеваниях предстательной железы. Однако проведенные исследования говорят об убыточности РА-операций в большинстве клиник и необходимости их выполнения в большом количестве для выравнивания стоимости с лапароскопическими или «открытыми» вмешательствами. Так, британский исследовательский центр NICE рекомендует РХК к внедрению в урологических клиниках с объемом простатэктомий, превышающим 150 в год [4].

Маркетинговая стратегия компании привела к тому, что в США, а в последнее время и в европейских странах, пациенты с данными заболеваниями предпочитают именно РА-вмешательство, что ведет

к уменьшению потока больных в клиники, не имеющих РХК. Возможности применения РХК в хирургии органов брюшной полости изучены мало. Теоретически методика позволяет выполнять те операции, которые ранее выполнялись преимущественно «открыто», а использование лапароскопии было ограничено. Именно с целью изучения этих возможностей в ФГБУ «Институт хирургии им А.В. Вишневского» (ИХВ) с 2009 г. выполняются РА-операции на органах брюшной полости.

Цель нашего исследования – определение клинико-экономической эффективности выполнения РА-операций на органах брюшной полости. В качестве примера была выбрана дистальная резекция поджелудочной железы (ДРПЖ). Причины такого выбора – стандартизованность методики выполнения операции и тот факт, что на сегодняшний день она выполняется как «открытым», так и лапароскопическим (ЛС) и РА-способами.

Условия финансирования дистальных резекций поджелудочной железы

Оперативные пособия с применением робототехники в ИХВ оплачивались за счет федеральных квот по каналу оказания высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП). Количество данных квот ежегодно определялось Минздравом. На коммерческой основе такие операции не выполнялись. На 2014 г. Минздравом было запланировано 47 РА-операций, размер федеральной квоты при этом составил 230 тыс. руб. ЛС ДРПЖ также до недавнего времени входили в список ВМП, федеральная квота выдавалась по направлению «абдоминальная хирургия» и ее размер составлял 120 тыс. руб.

Затраты медицинского учреждения на выполнение дистальных резекций поджелудочной железы

Затраты медицинского учреждения на использование определенной технологии подразделяются на прямые и накладные. В случае роботической хирургии прямые затраты на установку РХК могут су-

шественно отличаться в зависимости от конкретной ситуации, однако в целом их структуру можно представить следующим образом [3, 5]:

1. Стоимость самого РХК – консоли для хирурга, «тележки пациента» с манипуляторами, стойки с разнообразным необходимым оборудованием.
2. Ежегодное техническое обслуживание: ремонт и обновление РХК и его компьютерных программ.
3. Покупка расходных материалов.
4. Расходы, связанные с размещением РХК, – оборудование специального помещения.
5. Расходы на обучение персонала.
6. Заработная плата, включая заработную плату членов хирургической бригады и другого персонала, участвующего в РА-операции.
7. Иные материальные ресурсы, потребляемые в процессе роботической операции.

К накладным расходам при этом следует отнести расходы, направленные на обеспечение деятельности организации в целом. Это заработная плата персонала, непосредственно не участвующего в РА-операции (зарплата главного врача, заведующего оперблоком и т. п.); коммунальные расходы; доля износа инвентаря в административно-хозяйственных и иных подразделениях, обслуживающих лечебно-диагностический процесс; доля износа зданий и т. п. [1].

Поскольку накладные расходы имеют приблизительно одинаковое значение при РА- и ЛС-операциях и напрямую не зависят от типа вмешательства, учитываться они в настоящем исследовании не будут.

РХК da Vinci введен в эксплуатацию в ИХВ в 2009 г. Стоимость покупки РХК ИХВ составила 90 млн руб., при 8-процентном годовом обслуживании (6,6 млн руб.).

В России согласно Налоговому кодексу РФ, ст. 258, оборудование для хирургии, в частности РХК, отнесены к группе со сроком полезного пользования от пяти до семи лет. При этом налогоплательщик имеет право самостоятельного определения срока в этих пределах. Амортизационные отчисления начисляются линейным способом. В ИХВ срок полезного пользования РХК определен в шесть лет. Годовые амортизационные начисления рассчитываются как стоимость покупки РХК, разделенная на шесть, что составляет 15 млн руб. Стоимость годового обслуживания выплачивается со

второго года эксплуатации и суммарно за 6 лет составляет 33 млн руб., что при перерасчете на год составляет $33/6 = 5,5$ млн руб.

В ИХВ с января 2009 г. по март 2014 г. выполнено 162 РА-операции.

Амортизационные отчисления за тот же период составили 78,75 млн руб. Затраты на годовое обслуживание РХК – 28,05 млн руб. При этом в расчете на одну операцию амортизационные отчисления составили 486 110 руб., а годовое обслуживание – 173 150 руб., что в совокупности равнялось 659 260 руб.

В ИХВ не потребовалось специального переоборудования операционной, в которой установлен РХК. Также в стоимость РХК компанией-производителем было включено обучение пятерых хирургов клиники и двух операционных сестер, дополнительных вложений в обучение персонала в ИХВ не было.

Стоимость расходных материалов для выполнения РА ДРПЖ составляет 50 550 руб. С учетом вышеизложенного, себестоимость РА ДРПЖ определена в 709,8 тыс. руб.

Стоимость эндоскопической хирургической стойки с набором многоразовых инструментов для абдоминальных операций Karl Storz составляла 4 836 700,00 руб. Срок полезного пользования – шесть лет. Амортизационные отчисления за год эксплуатации – 806 116,7 руб. Стоимость годового обслуживания – 115 000 руб. За 2013 г. в абдоминальном отделе выполнено 121 вмешательство с применением ЛС-технологий. При этом в расчете на одну операцию амортизационные отчисления составили 6 662 руб., а годовое обслуживание – 950 руб., что в совокупности равнялось 7 612 руб.

Набор одноразовых инструментов для выполнения ЛС ДРПЖ стоит 102 833,3 руб., что определяет общую себестоимость данных операций в 110 445,8 руб.

При оценке затрат на пребывание пациента в стационаре следует ориентироваться на Постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 г. № 1074 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», согласно которому нормативы финансовых затрат на один койко-день в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях, за счет средств соответствующих бюджетов – 1657 рублей. При этом в тариф входят множество статей как прямых, так и накладных расходов, включая заработную плату персонала.

При среднем пребывании пациента в стационаре в течение 13,82 койко-дней при РА ДРПЖ расходы составляют 22 900 руб. при нормативе затрат на один койко-день 1657 руб. Аналогичные расходы для ЛС и «открытой» ДРПЖ составляли в среднем 29 494,6 руб. и 37 199,65 руб.

Структура себестоимости ДРПЖ приведена в табл. 1.

Таблица 1. Структура себестоимости дистальной резекции поджелудочной железы

Характеристика затрат \ Вид операции	РА ДРПЖ	ЛС ДРПЖ	«открытая» ДРПЖ
Амортизационные отчисления, в расчете на 1 операцию, тыс. руб.	486,11	6,662	–
Сервисное обслуживание	173,15	0,95	–
Расходные материалы	50,55	102,8	–
Затраты на пребывание пациента в стационаре	22,9	29,49	37,199
ИТОГО	2,71	139,902	37,199

Как видно из таблицы, основная часть затрат на РА ДРПД состоит из амортизационных отчислений и сервисного обслуживания. Значения данных параметров в расчете на одну операцию напрямую зависят от количества операций в год. Затраты на эксплуатацию РХК в год можно представить следующим образом:

Годовой износ РХК (амортизационные отчисления) + сумма годового сервисного обслуживания + n (средняя стоимость инструментов + средняя стоимость пребывания в стационаре), где n – количество операций.

С конкретными численными значениями применительно к ДРПЖ это приобретает следующую форму: 20500 тыс. руб. + n (50,55 тыс. руб. + 22,9 тыс. руб.).

При размере федеральной квоты на РА-операцию в 230 тыс. руб. произведем расчет количества операций, при котором клиника не несет убытков:

20500 тыс. руб. + 73,45 тыс. руб. × n = 230 тыс. руб. × n
 20500 = 156,55 × n, n = 130,95 операций.

Зависимость убытков-доходов клиники от количества выполненных операций при размере федеральной квоты в 230 тыс. руб. хорошо видна на рис. 1.

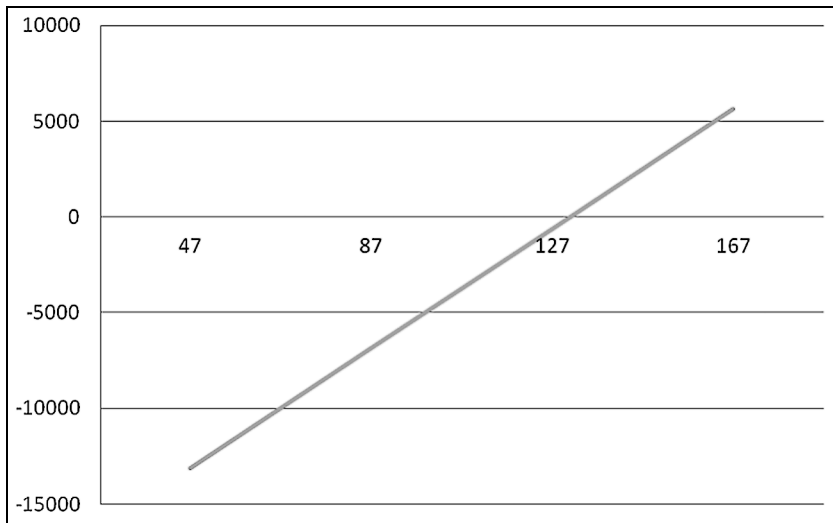


Рис. 1. График зависимости годовых доходов-убытков клиники при выполнении РА ДРПЖ в зависимости от количества операций при размере федеральной квоты в 230 тыс. руб. По оси абсцисс отложено количество операций, а по оси ординат – доходы-убытки в тыс. руб.

Аналогичным образом произведем расчеты для ЛС ДРПЖ:

Годовой износ ЛС стойки + сумма годового сервисного обслуживания + n (средняя стоимость инструментов + средняя стоимость пребывания в стационаре) = 921,1 тыс. руб. + n (102,8+29,49), где n – количество операций.

Данные операции выполнялись по профилю ВМП «абдоминальная хирургия», а размер федеральной квоты составлял 120 тыс. руб., т. е. 921,1 тыс. руб. + 132,29 тыс. руб. × n = 120 тыс. руб. × n.

При этом график зависимости количества операций и убытков клиники будет иметь вид прямой линии с отрицательным углом наклона (рис. 2).

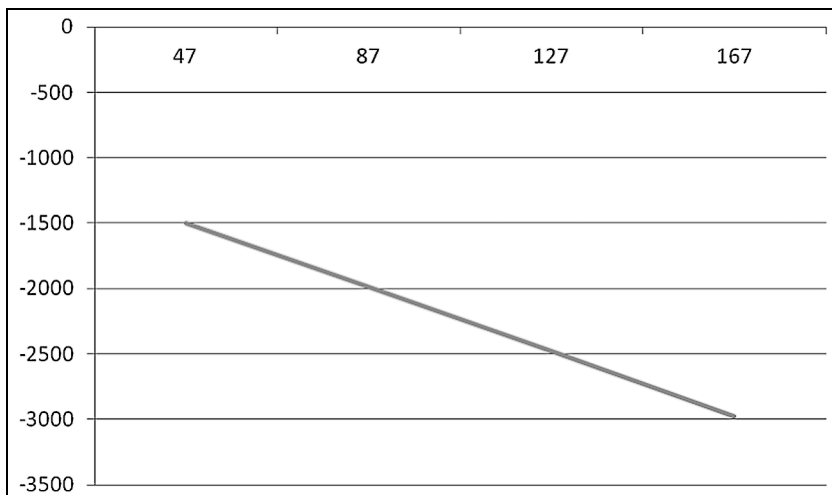


Рис. 2. График зависимости годовых убытков клиники при выполнении ЛС ДРПЖ в зависимости от количества операций при размере федеральной квоты в 120 тыс. руб. По оси абсцисс отложено количество операций, а по оси ординат – убытки в тыс. руб.

Из приведенных расчетов видно, что при наращивании объемов медицинской помощи ЛС-операции потенциально убыточны, РА же, напротив, потенциально доходны. Так, в точке 167 операций ЛС приносят убытки в 3 млн руб., а РА обеспечивают доход в 5 млн руб.

Стоимость роботической операции будет равна стоимости ЛС при их следующем количестве:

$$921,1 \text{ тыс. руб.} + 132,29 \text{ тыс. руб.} \times n = 20500 \text{ тыс. руб.} + 73,45 \text{ тыс. руб.} \times n.$$

$58,84 \times n = 19578,9$, $n = 332,74$ операции. При увеличении этого количества операций, себестоимость РА-операции оказывается ниже ЛС.

Анализ «затраты-результативность»

Проанализированы результаты лечения 87 пациентов, которым с января 2009 г. по март 2014 г. была выполнена ДРПЖ как РА, так и ЛС и «открытым» способами. Все три группы по демографическим и клиническим показателям друг от друга значимо не отличались. Интраоперационные и послеоперационные результаты приведены в табл. 2.

Таблица 2. Результаты оперативного лечения

Характеристики	РА-ая ДРПЖ, n = 17	Лапароскопическая ДРПЖ, n = 10	«Открытая» ДРПЖ, n = 60
Продолжительность операции, мин	212,8 +/- 66,3 (120–420)	301,6 +/- 119 (210–590)	233 +/- 88,6 (85–510)
Кровопотеря, мл	470 +/- 523,3	833,3 +/- 810,9	1013,8 +/- 1126
Продолжительность госпитализации после операции, койко-дни	13,82 +/- 5,1 (7–36)	17,8 +/- 9,4 (6–30)	22,45 +/- 15,7 (7–78)
Осложнения	52,6%	50%	58,3%
Летальность	0	0	2 (3,3%)

Произведем расчет коэффициента «затраты-результативность» (Ксе) с применением простого инкрементного подхода, взяв в качестве эффекта уменьшение показателя «послеоперационный койко-день». Результаты анализа представлены в табл. 3.

Таким образом, Ксе при РА-операциях практически в четыре раза превышает таковой при ЛС ДРПЖ. Это говорит о низкой эффективности применения РА-операций в нашем случае. Анализ результатов ежегодного выполнения по 131 (точка безубыточности РА-вмешательств при текущем размере федеральной квоты ВМП) операции как ЛС-, так и РА-способом, представлен в табл. 4.

Таблица 3. Расчет коэффициента «затраты-результативность» (K_{ce}) с применением простого инкрементного подхода на основе ретроспективных данных

Альтернатива	Послеоперационный койко-день (е)	Снижение количества койко-дней (Δe)	Затраты, тыс. руб. (с)	Инкрементные затраты, тыс. руб. (Δc)	K_{ce} ($\Delta c/\Delta e$)
«Ничего не делать» – «открытая» ДРПЖ	22,45	–	37,199	–	–
Лапароскопическая ДРПЖ	17,8	4,65	139,902	102,7	22,086
РА-ая ДРПЖ	13,82	8,63	732,71	695,5	80,59

Таблица 4. Расчет коэффициента «затраты-результативность» (K_{ce}) с применением простого инкрементного подхода при ежегодном количестве операций 131

Альтернатива	Послеоперационный койко-день (е)	Снижение количества койко-дней (Δe)	Затраты, тыс. руб. (с)	Инкрементные затраты, тыс. руб. (Δc)	K_{ce} ($\Delta c/\Delta e$)
«Ничего не делать» – «открытая» ДРПЖ	22,45	–	37,199	–	–
Лапароскопическая ДРПЖ	17,8	4,65	139,32	102,121	21,96
РА-ая ДРПЖ	13,82	8,63	230	192,8	22,34

Коэффициенты практически одинаковые, что свидетельствует о выравнивании клиничко-экономической эффективности при данном количестве операций. С дальнейшим увеличением количества операций будет расти и клиничко-экономическая эффективность применения РХК.

Если брать в качестве результатов снижение летальности, то K_{ce} при РА-операциях и ЛС-операциях с учетом одинакового снижения летальности на 3,3% будет 210,75 и 31,1 соответственно при ретроспективном анализе наших данных, а при количестве операций по 131 он равняется и 58,42 и 30,94 соответственно. Как видно из при-

веденного расчета, в случае расчета клинико-экономической эффективности по снижению уровня летальности для достижения превосходства РХК над ЛС требуется значительно большее количество выполняемых операций.

Стоит отметить, что сравнение минимально инвазивных операций с «открытыми» операциями, на наш взгляд, заведомо некорректно и возможно лишь в качестве альтернативы «ничего не делать».

Этому способствуют ограничения нашего исследования, в котором не учитывалось множество параметров, таких как:

- более быстрое восстановление трудоспособности;
- меньшее количество повторных операций, выполняемых в связи с лапаротомной травмой (послеоперационные вентральные грыжи и спаечные кишечные непроходимости);
- менее выраженная послеоперационная боль;
- затраты, связанные с переливанием крови;
- эстетический результат, имеющий огромное значение для женщин, превалирующих в нашем исследовании.

Заключение

При изучении клинической эффективности РА-дистальной резекции поджелудочной железы выявлено, что она обладает определенными преимуществами перед ЛС в виде снижения кровопотери и продолжительности госпитализации после операции.

В структуре затрат на РА-операции основное место занимают амортизационные отчисления и затраты на сервисное годовое обслуживание, а себестоимость одной операции напрямую зависит от общего их количества. В структуре же затрат на ЛС-вмешательства основное место занимает закупка расходных материалов, что определяет их относительно малую зависимость от общего количества в год. Таким образом, при увеличении количества операций (по нашим данным, более 333 в год) стоимость РА-вмешательств становится меньше стоимости ЛС-вмешательств. При клинико-экономическом анализе с учетом определенных преимуществ робототехники эффективность затрат на нее может преобладать над лапароскопией

и при меньшем количестве вмешательств (в нашем примере при 131).

Таким образом, затраты на закупку РХК могут быть эффективными только при осуществлении с его применением большого количества операций. При текущем размере федеральной квоты в 230 тыс. руб. безубыточность достигается при выполнении 131 операции. При аналогичном количестве ЛС операций при размере федеральной квоты в 120 тыс. руб. отмечается их убыточность. С ростом количества операций наблюдается увеличение доходности РА-вмешательств и увеличение убыточности ЛС. Таким образом, закупка РХК целесообразна только при планировании выполнения большого количества операций на нем.

В настоящее время развитие робототехники в хирургии ограничено ее высокой ценой, обусловленной в большей степени монополией фирмы-производителя в совокупности с непродуманным использованием. Проведение тщательного анализа накопленного опыта применения РХК может способствовать выработке правильных управленческих решений, способных существенно повысить эффективность робототехники.

Литература

1. Номенклатура работ и услуг в здравоохранении (утв. Минздравсоцразвития РФ 12.07.2004).
2. *Bodenheimer T.* High and rising health care costs. Part 1: seeking an explanation. *Ann Intern Med.* 2005 May 17; 142(10):847–54.
3. *Camberlin C., Senn A., Leys M., De Laet C.* Robot-assisted surgery: health technology assessment Health Services Research (HSR). Brussels: Belgian Health Care Knowledge Centre; 2009. KCE reports 104C (D/2009/10.273/09).
4. *Close A., Robertson C., Rushton S. et al.* Comparative cost-effectiveness of robot-assisted and standard laparoscopic prostatectomy as alternatives to open radical prostatectomy for treatment of men with localised prostate cancer: a health technology assessment from the perspective of the UK National Health Service. *Eur Urol.* 2013;64(3): 361–9.
5. *Ho C., Tsakonas E., Tran K. et al.* Robot-Assisted Surgery Compared with Open Surgery and Laparoscopic Surgery: Clinical Effectiveness and Economic Analyses [Internet]. Ottawa: Canadian Agency for Drugs and Technologies in Health; 2011 (Technology report no. 137).
6. Intuitive Surgical, Inc. Annual Report, 2010. P. 128.
7. Intuitive Surgical, Inc. Annual Report, 2013. P. 108.

*Гуц Н.А., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ НИУ ВШЭ,
Утемова А.С., студентка магистратуры
Департамента ГиМУ УЭЗ НИУ ВШЭ*

Оценка эффективности реформы здравоохранения: опыт Сингапура

Аннотация: анализируется система здравоохранения Сингапура и проводится оценка ее эффективности. Сравниваются системы здравоохранения Сингапура и Финляндии. Поднимается вопрос об уроках сингапурского здравоохранения в российской перспективе.

Ключевые слова: система здравоохранения Сингапура, эффективность системы здравоохранения

Как сделать национальную систему здравоохранения эффективной? В настоящее время единого ответа на этот вопрос не существует. Разные страны предлагают свои модели совершенствования национальных систем здравоохранения. Так, в США финансирование медицинской помощи происходит на основе добровольного медицинского страхования, частные компании занимаются оказанием страховых услуг, в то время как непосредственно медицинские услуги поставляются медицинскими организациями [1]. В Израиле система здравоохранения опирается на государственное медицинское страхование, которое гарантирует гражданам право на получение медицинских услуг [2]. В Канаде функция финансирования системы здравоохранения возложена преимущественно на государство, однако ответственность за предоставление медицинских услуг лежит на правительстве провинций и территорий страны [3]. Национальные системы здравоохранения отличаются по объемам ресурсов, вкладываемых в модернизацию здравоохранения, по организационным мероприятиям, по методам оценки полученных результатов. Поскольку разные страны обладают различными ресурсами, организационными формами управления здравоохранения, то их опыт может быть востребован в Российской Федерации только с учетом специ-

фики существующей системы. Другими словами, возможность применения моделей национальных систем здравоохранения в РФ носит релятивный характер.

В России могут быть заимствованы элементы тех эффективных моделей, где на здравоохранение затрачивается ограниченное количество ресурсов, что приводит к максимально возможным результатам. С этой точки зрения целесообразно обратить внимание на опыт модернизации системы здравоохранения Сингапура.

Эта модель является наиболее эффективной в рамках принятого нами определения эффективности как соотношения сочетания наилучших результатов при наименьших затратах. В Сингапуре на здравоохранение приходится 2 800 долл. на человека, что в сравнении с США (8 800 долл.), Канадой (4 600 долл.) и Данией (4 500 долл.) является сравнительно невысокими затратами [4]. Одновременно с этим, по данным института Bloomberg, система здравоохранения Сингапура признается одной из самых эффективных во всем мире наряду с Гонконгом и Японией [5].

Вместе с этим существует альтернативная точка зрения, которая доказывает, что система здравоохранения в Сингапуре сталкивается с рядом проблем. В первую очередь, к одной из таких проблем относится быстрый темп старения населения, что может привести к негативным экономическим и социальным последствиям [6].

Анализ системы здравоохранения Сингапура

Сингапур – это город-государство, расположенный в юго-восточной части Азии. ВВП на душу населения составляет 52 052 долл., в США эта цифра равна 51 749 долл., в Германии – 42 597 долл., во Франции – 39 746 долл. Это позволяет говорить, что состояние экономики Сингапура сравнимо с США и ведущими европейскими странами.

Численность населения страны составляет 5,312 млн человек [7]. Ожидаемая продолжительность жизни у мужчин – 80 лет, у женщин – 85 лет [6]. В Сингапуре на 1000 женщин приходится 968 мужчин [8]. Средний возраст жителя Сингапура составил в 2013 г. 38,9. В 1957 г. данный показатель равнялся 18,8 лет, в 1990 г. средний возраст достиг уже отметки 29,8 лет, в 2004 г. – 35,7. Однако уже к 2030 г. жи-

даемый средний возраст жителя Сингапура оценивается 41,2 годами, а 25% населения будут старше 60 лет [9].

По данным Всемирного банка, в 2012 г. расходы на здравоохранение в Сингапуре составили 4,7% от ВВП, что значительно ниже, чем, к примеру, в США – 17,9%, Германии – 11,3% и во Франции – 11,7% [4].

В свою очередь, частные расходы на здравоохранение в Сингапуре в 2012 г. составили 2,9% от ВВП, государственные – 1,9% от ВВП [4]. Следовательно, большая часть расходов на здравоохранение приходится на частные расходы. В США частные расходы составляют 9,6%, государственные, в свою очередь, – 8,3%, в Германии 2,7% частных расходов и 8,6% государственных, во Франции данные показатели 2,7% – частные и 9% – государственные.

Следовательно, можно заключить, что в Сингапуре на систему здравоохранения тратится значительно меньше средств, чем в США и в ведущих европейских странах.

Что касается системы сбора средств на здравоохранение, то в Сингапуре используются три программы финансирования: MediSave, MediShield и MediFund.

Национальная система медицинских счетов MediSave была введена в 1984 г. Рабочее население вносит от 7 до 9,5% от заработной платы (в зависимости от возраста (табл. 1) в данную систему накопления [10]. Рост доли средств, которые поступают на счет, положительно зависит от возраста работника, что обусловлено положительной связью между риском обращения за медицинской помощью и возрастом трудового населения. Сбережения MediSave могут быть потрачены на оплату медицинских счетов самого рабочего и его семьи.

В 1990 г. в Сингапуре была внедрена схема медицинского страхования MediShield. В систему MediShield поступает часть средств в виде годовых страховых премий от взносов в MediSave. Однако в отличие от MediSave система MediShield является страховой системой, предназначенной на тот случай, если расходы на лечение превышают значения средних величин [10]. В 1993 г. начала свою работу система медицинского страхования населения MediFund, направленная на обеспечение медицинской помощью жителей, не имеющих достаточных накоплений в системе MediSave и не способных оплатить медицинские услуги. Однако, прежде чем пациенту

будут выделены средства из фонда MediFund, он проверяется на наличие у него и его ближайших родственников достаточного количества средств на оплату медицинской помощи, а также оценивается стоимость его недвижимость (при ее наличии).

Таблица 1. Взносы в систему медицинского страхования MediSave в зависимости от возраста

Возраст (лет)	Обычный счет (% от з/п)	Специальный счет (% от з/п)	MediSave (% от з/п)
до 35	23	6	7
35–45	21	7	8
45–50	19	8	9
50–55	13,5	9,5	9,5
55–60	12	2	9,5
60–65	3,5	1,5	9,5
более 65	1	1	9,5

Однако перейдем к показателям эффективности системы здравоохранения Сингапура.

Эффективность в здравоохранении – интегральный показатель, который характеризует деятельность института через анализ использования ресурсов и достигнутых результатов. Эффективность имеет несколько измерений. Продуктивность позволяет соотнести «входы» и «выходы» в здравоохранении с некоторой долей упрощения, она представляет собой соотношение затрат и результатов, выраженных в показателях здоровья населения. Техническая эффективность использует сравнение достигнутых результатов с неким абстрактным, искусственно обозначенным идеалом, который должен быть достигнут или который предстоит достичь. А эффективность распределения ресурсов характеризует наилучший результат, который может быть достигнут при существующих затратах.

В данной работе для оценки эффективности системы здравоохранения Сингапура будет использован метод «затраты-результаты». В качестве «выходов» имеет смысл использовать такие показатели, как младенческая смертность, смертность от сердечно-сосудистых заболеваний и показатели по туберкулезу. Данные показатели достаточно наглядно иллюстрируют эффективность системы здравоохранения. Кроме того, их положительная отзывчивость на проведение тематических реформ или программ достаточно высока.

Для оценки эффективности системы здравоохранения Сингапура авторами предлагается использовать сравнительные инструменты, которые позволяют при помощи сопоставления и оценки определить наилучшую стратегию. Одновременно с этим государственное устройство и географические особенности Сингапура как города-государства осложняют выбор подходящего для сравнения объекта. Кроме того, для исследовательски значимых результатов данный объект должен обладать иной моделью построения системы здравоохранения. На основании изложенного выше авторами в качестве объекта сравнения была выбрана система здравоохранения Финляндии. Ее принципиальным отличием является преимущественно государственное финансирование. Так, частные расходы на здравоохранение в Финляндии в 2009 г. составляли 25,3% против 63,9% в Сингапуре. Расходы на душу населения распределены следующим образом: Сингапур тратит в среднем 2881 долл. на человека, а Финляндия – 3545 долл. Основные показатели здоровья населения представлены в данных государствах в 2010 г. следующим образом.

Коэффициент выявления случаев заболевания туберкулезом одинаков для обеих стран и составляет 87%. Однако доля случаев успешного лечения туберкулеза для пациентов с положительным мазком существенно выше в Сингапуре и составляет 82% против 68% у Финляндии [11].

Коэффициент младенческой смертности идентичен в обеих странах и составляет всего два случая на 1000 живорожденных детей, не достигших одного года, коэффициент неонатальной смертности в Сингапуре ниже, чем в Финляндии [11].

Показатели коэффициента смертности, вызванной различными сердечно-сосудистыми заболеваниями, принимают практически идентичные значения в Сингапуре и Финляндии. Согласно официальной статистике, смертность от сердечно-сосудистых заболеваний в дан-

ных странах составляет 115 и 112 человек на 100 000 населения соответственно [11].

В целом, следует сказать, что анализ по методу «затраты-результаты» позволяет сделать вывод об эффективности сингапурской системы здравоохранения, поскольку в ее рамках достижимы такие же показатели здоровья населения, как и в Финляндии при меньших затратах. Одновременно с этим следует отметить, что такая экономия может быть достигнута как посредством эффективной организации здравоохранения, так и посредством простой логистики в рамках меньшего по площади государства.

В рамках данной работы при постулировании гипотезы об эффективности системы здравоохранения Сингапура во внимание принимался рейтинг института Блумберга, основными элементами которого являются продолжительность жизни населения и расходы на здравоохранение. Одновременно с этим следует отметить, что такой показатель, как продолжительность жизни населения, находится под влиянием множества факторов, как и расходы на здравоохранение. Постепенное старение населения в Сингапуре, которое рассматривается Всемирной организацией здравоохранения как одна из главных угроз для качества жизни сингапурского населения, будет иметь влияние как на демографию, так и на необходимость роста расходов на здравоохранение, что, в целом, может снизить эффективность системы в данной перспективе.

В целом, следует сказать, что методики оценки эффективности здравоохранения в силу своего инструментального различия могут приводить к различным результатам. Так, например, основываясь на рейтинге института Блумберга, система здравоохранения Финляндии получила в два раза меньше очков эффективности, нежели система Сингапура, в то время как значения основных показателей здоровья населения в данных странах приблизительно одинаковы.

Анализируемые в рамках данной работы показатели здоровья населения России имеют значительно более негативные значения. В связи с этим следует сказать, что в российском контексте существует острая проблема недостатка финансирования здравоохранения. В качестве одного из вариантов решения можно предложить введение соплатежей для населения, которые могут увеличить ресурсы системы здравоохранения. Данные ресурсы, в свою очередь, как показывают компаративные международные исследования, при страте-

гически верном распределении положительно сказываются на показателях здоровья населения, а значит, и качестве жизни.

В данной работе проанализирована система здравоохранения Сингапура. Ее основной отличительной чертой является высокая роль частных расходов в системе здравоохранения через систему соплательщиков (более 60% расходов на здравоохранение) [13]. Соплательщики населения позволяют не только снизить государственные расходы на здравоохранение, но и повысить личную ответственность граждан за расходы на здравоохранение [14].

Для оценки эффективности данной системы в работе использовалось компаративное исследование систем здравоохранения Сингапура и Финляндии через метод «затраты-результаты». Анализ показал, что система здравоохранения Сингапура позволяет достичь аналогичных показателей здоровья населения при меньших издержках. Однако такое соотношение затрат и результатов может быть объяснено не только структурной эффективностью сингапурской системы здравоохранения, но и геополитическими особенностями данного города-государства.

Тем не менее существующая в Сингапуре система соплательщиков населения в сфере здравоохранения может быть рекомендована для внедрения в российскую практику. При правильном менеджменте эта система может стать значимым фактором повышения качества жизни россиян.

Литература

1. Улумбекова Г.Э. Реформы здравоохранения США: уроки для России // Реформы финансирования здравоохранения: Опыт стран с переходной экономикой. 2012. № 5 (27).
2. Система здравоохранения Израиля [Europe Israel Press Assosiation] [Electronic resource] URL: <http://eipa.eu.com/>
3. Система здравоохранения: время перемен. Реферат обзора: Канада // Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения, 2012.
4. World Bank Group [Electronic resource] URL: <http://data.worldbank.org/>
5. Bloomberg Data [Electronic resource] URL: <http://www.bloomberg.com/visual-data/best-and-worst/most-efficient-health-care-countries>

6. *Chan A.* Singapore's Changing Structure and the Policy Implications for Financial Security, Employment, Living Arrangements and Health Care // National University of Singapore, 2000. P. 62.
7. Всемирная организация здравоохранения. Сингапур [Electronic resource] URL: <http://www.who.int/countries/sgp/en/>
8. Population Trends // Department of Statistics Singapore, 2013. P. 102.
9. *Reisman D.* Payment for healthcare in Singapore // International Journal of Social Economics, Vol. 33, No. 2, 2006. P. 132–159.
10. Ministry of health Singapore [Electronic resource] URL: https://www.moh.gov.sg/content/moh_web/home/costs_and_financing/schemes_subsidies/medisave.html
11. Мировая статистика здравоохранения // Всемирная организация здравоохранения, 2012. С. 180.
12. *W. von Eiff, T. Massaro, Y.O. Voo and R. Ziegenbein* Medical Savings Accounts: A Core Feature of Singapore's Health Care System // The European Journal of Health Economics, Vol. 3, № 3 (2002). P. 188–195 (описание сингапурской системы здравоохранения).
13. *Шейман И.М.* Платные медицинские услуги или фиксированные платежи? // Здравоохранение. 2007. № 4. С. 53–65.
14. *M.K. Lim* Transforming Singapore Health Care: Public-Private Partnership // Ann Acad Med Singapore 34, 7 (2005): 416–7.

ЭКОНОМИКА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Выпуск 8

Серия «Совершенствование публичного управления в России»

Учебно-методическое пособие

Издатель *Леонид Янович*

Редактор *Ирина Кускова*

Корректор *Ирина Баилай*

Верстка и оригинал-макет *Сергей Щербина*

Обложка *Ульяна Янович*

Налоговая льгота – Общероссийский классификатор продукции
ОК-005–93, том 2;
953000 – книги, брошюры

НП Издательство «Новый хронограф»
Контактный телефон в Москве (495) 671–0095, +7 (916) 651–30–94
по вопросам реализации 8–985–427–9193
E-mail: nkhronograf@mail.ru
Информация об издательстве в Интернете: <http://www.novhron.info>
Подписано к печати .03. 2015

Формат 60x84/16. Бумага офсетная № 1

Усл.-печ. л. – 16

Тираж 200 экз. Заказ №

Отпечатано способом ролевой струйной печати

в ОАО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

9 785948 812434

НОВЫЙ ХРОНОГРАФ

