

ISSN 1999-5431 (PRINT)
ISSN 2409-5095 (ONLINE)

В О П Р О С Ы
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 4

2023



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

**ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Public Administration Issues

№ **4**

2023

Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издается с 2007 г.

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

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

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

М О С К В А

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор:

ЯКОБСОН Лев Ильич

Заместитель главного редактора:

БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич

Заместитель главного редактора:

ЗВЕРЕВА Ирина Александровна

Члены редакционного совета:

АБАНКИНА Т.В.

АНДРОЧИАНУ А. (Румыния)

АФНАСЬЕВ М.П.

АХРЕМЕНКО А.С.

ВОРОНОВ А.С.

ДЖИНГ ЮИДЖИА (КНР)

ДЭВИС К.М. (Великобритания)

ЖУЛИН А.Б.

ЗАЙЦЕВА Т.В.

КЛИМЕНКО А.В.

КОЧЕГУРА А.П.

КРАСНОВ М.А.

КУЗНЕЦОВ Д.Л.

КУПРЯШИН Г.Л.

МЕЛЬВИЛЬ А.Ю.

МИХАЙЛЕНКО Е.К.

НЕМЕЦ Ю. (Словацкая Республика)

ОЛИВЕИРА Д. (Бразилия)

ОВЧИННИКОВ И.И.

ПЛЮСНИН Ю.М.

РУБИНШТЕЙН А.Я.

СИВИЦКИЙ В.А.

СТЫРИН Е.М.

ШИШКИН С.В.

ЮЖАКОВ В.Н.

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может

не совпадать с мнением авторов.

Перепечатка материалов возможна

только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И.А.

Литературный редактор, корректор:

Портнова Т.В.

Редактор текстов на английском языке:

Габриелова Е.В.

Верстка и дизайн: Медведев В.А.

Адрес редакции фактический:

109074, Россия,

Москва, Славянская пл., 4, стр. 2,

офис 307, НИУ ВШЭ

Почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20,

НИУ ВШЭ

Тел.: +7 495 624-06-39

Факс: +7 495 624-06-39

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

E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя,

фактический: 117418, Россия,

Москва, ул. Профсоюзная, 33, корп. 4,

Издательский дом НИУ ВШЭ

почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20,

НИУ ВШЭ

Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15298

E-mail: id@hse.ru

Editorial Council

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

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

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

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

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

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ALEXANDER YA. RUBINSTEIN – Professor,
Head of the Scientific Direction "Theoretical Economics"
of the Institute of Economics of the Russian Academy
of Sciences, Russia

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

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

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

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

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

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

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

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

The following key issues are addressed:

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

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

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

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

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

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

Pre-Press – Vladimir A. Medvedev

Our address:

National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation

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

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Yuzhakov V.N., Pokida A.N., Maslennikova E.V.
CLIENT-CENTRICITY OF THE STATE CONTROL:
DYNAMICS OF ASSESSMENTS OF PRIVATE BUSINESS
REPRESENTATIVES IN 2017–2023. 7

Lishchuk E.N., Kapelyuk S.D.
ASSESSING THE QUALITY OF EMPLOYMENT SERVICES
IN THE TRANSITION TO A CLIENT-CENTRIC APPROACH
AND DIGITAL FORMAT 38

Yefremov A.A.
EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS
AND EFFICIENCY OF STIMULATING THE DEVELOPMENT
OF THE INFORMATION TECHNOLOGY INDUSTRY IN RUSSIA:
STATUS AND PROSPECTS. 71

Titov E.A.
ASSESSING DIGITAL READINESS OF THE POPULATION
IN THE CITIES OF THE FAR NORTH
(THE CASE OF THE REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA)) 100

Makarov P.Yu., Sokolova M.V., Illarionov A.E.
PLACE BRANDING MECHANISMS 124

FOREIGN EXPERIENCE

Vishnevskaya N.T.
THE ROLE OF THE STATE IN THE RECOVERY
OF THE LABOUR MARKET IN THE POST-PANDEMIC PERIOD
(*THE EXAMPLE OF OECD COUNTRIES*) 150

Научная статья

УДК: 351

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-7-37

КЛИЕНТОЦЕНТРИЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ДИНАМИКА ОЦЕНОК ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЧАСТНОГО БИЗНЕСА ПО ИТОГАМ СОЦОПРОСОВ

Южаков Владимир Николаевич¹,
Покида Андрей Николаевич²,
Масленникова Елена Викторовна³

^{1,2,3} Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82.

¹ Доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления; yuzhakov-vn@ranepa.ru; ORCID 0000-0002-5687-1863

² Кандидат социологических наук, доцент, директор Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук; pokida@ranepa.ru; ORCID 0000-0002-5439-3503

³ Кандидат социологических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления; maslennikova-ev@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-6291-0411

Аннотация. Клиентоцентричность – набирающий силу тренд повышения качества госуправления в России, включая и область государственного контроля. В этой связи обеспечение и учет регулярной оценки хода и итогов внедрения клиентоцентричности в госуправление крайне важны. Цель статьи – представление и анализ оценок клиентоцентричности регулируемого ФЗ N 248-ФЗ госконтроля в отношении одной из групп его клиентов – частного бизнеса. Как и решение любой задачи государства, забота о клиентоцентричности контрольно-надзорных органов (далее – КНО) при контакте с частными хозяйствующими субъектами (далее – ЧХС) предполагает обратную связь. С ее помощью можно оценивать успехи и корректировать дальнейшие усилия госконтроля в этом направлении. Насколько успешна эта забота? Насколько клиентоцентричен госконтроль, имея в виду учет им интересов ЧХС, к которым он приходит для проверки соблюдения ими обязательных требований (далее – ОТ), направленных на недопущение (минимизацию) причинения вреда

(ущерба) охраняемым законом ценностям (далее – ОЗЦ)? Для ответа на поставленные вопросы использованы данные соцопросов представителей ЧХС, проведенных РАНХиГС с 2017 г. Будучи направленными на оценку результативности госконтроля, полученные данные фактически характеризуют и то, как респондентами оценивается клиентоцентричность госконтроля в отношении бизнеса (в том числе частного). Также представлены и проанализированы данные соцопроса 2023 г. в сопоставлении с данными соцопросов 2017–2022 гг. По мнению представителей ЧХС, госконтроль действительно помогает обеспечивать безопасность производственных объектов, процессов, продукции производства (тем самым предотвращая или снижая риски причинения ущерба ОЗЦ, поддерживая их на приемлемом уровне), и динамика реализации этой заботы положительна. Кроме того, респонденты признают, что государство, регулирующее госконтроль, а также КНО, приходящие на предприятия ЧХС, заботятся и об уменьшении регулятивной нагрузки, о снижении затрат бизнеса в связи с проведением в его отношении мероприятий госконтроля. В целом – выявлены положительные тренды в усилиях государства по обеспечению клиентоцентричности госконтроля в отношении ЧХС.

Ключевые слова: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, клиентоцентричность, государственный контроль, государственное регулирование, регулятивная нагрузка, социологическое исследование, охраняемые законом ценности.

Для цитирования: Южаков В.Н., Покида А.Н., Масленникова Е.В. Клиентоцентричность государственного контроля: динамика оценок представителей частного бизнеса по итогам соцопросов // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. 2023. С. 7–37. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-7-37.

Original article

CLIENT-CENTRICITY OF THE STATE CONTROL: DYNAMICS OF ASSESSMENTS OF PRIVATE BUSINESS REPRESENTATIVES IN 2017–2023

Vladimir N. Yuzhakov¹,
Andrey N. Pokida²,
Elena V. Maslennikova³

^{1,2,3} Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА); 82 Vernadsky Avenue, 119571 Moscow, Russia.

¹ Doctor of Philosophy, Professor; Director of the Center for Public Administration Technologies; yuzhakov-vn@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5687-1863

² Ph.D.; Director of the Center for Socio-Political Monitoring of the Institute of Social Sciences (Sociology), Associate Professor; pokida@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5439-3503

³ Ph.D.; Leading Researcher at the Center for Public Administration Technologies, Associate Professor; maslennikova-ev@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-6291-0411

Abstract. Customer-centricity is a growing trend in improving the quality of public administration in Russia, including the sphere of state control. In this regard, it is extremely important to ensure and take into account the regular assessment of the progress and results of the implementation of customer-centricity in public administration. The purpose of the article is to present and analyze estimates of the customer-centricity of the state control regulated by Law No. 248-FZ in relation to one of its client groups, private business. As well as the solution of any task of the state, taking care of the customer-centricity of the supervisory authorities in contact with the business involves feedback. With its help it is possible to evaluate the successes and adjust further efforts of state control in this direction. How successful is this care? How client-centered is state control, bearing in mind that it takes into account the interests of the business it visits to verify their compliance with mandatory requirements aimed at preventing or minimizing harm (damage) to legally protected values? To answer these questions, the data from sociological surveys of business representatives conducted by RANEPА since 2017 were used. Being aimed at assessing the effectiveness of state control, the data obtained actually characterize how respondents assess the customer-centricity of state control in relation to business (including private). The data from the 2023 sociological survey are presented and analyzed in comparison with the data from the 2017–2022 opinion polls. According to business representatives, state control does help to ensure the safety of production facilities, processes, production products (thereby preventing or reducing the risks of damage to legally protected values and maintaining them at an acceptable level), and the dynamics of the implementation of this concern are positive. In addition, respondents recognize that the state regulating state control, as well as the control authorities, also take care of reducing the regulatory burden and reducing business costs in connection with the state control measures. In general, positive trends have been identified in the efforts of the state to ensure the customer-centricity of state control over business.

Keywords: control, supervision, control and supervisory activities, client-centricity, state control, state regulation, regulatory burden, sociological research, legally protected values.

For citation: Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N. and Maslennikova, E.V. (2023) 'Client-centricity of the state control: Dynamics of assessments of private business representatives in 2017–2023', *Public Administration Issues*, 4, pp. 7–37. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-7-37 (In Russian).

JEL Classification: H83.

Список используемых аббревиатур:

контрольно-надзорные органы – КНО;
частные хозяйствующие субъекты – ЧХС;
охраняемые законом ценности – ОЗЦ;
контрольно-надзорная деятельность – КНД;
обязательные требования – ОТ;
профилактические мероприятия – ПМ;
контрольно-надзорные мероприятия – КНМ.

Введение

Клиентоцентричный подход в публичном управлении ориентирован на выстраивание государственных и муниципальных функций, в том числе государственных и муниципальных услуг, государственного контроля и обеспечивающих их выполнение сервисов, вокруг интересов и потребностей граждан и бизнеса. Терминология и концепт такого подхода обращены к опыту бизнес-организаций (Линник, 2020, с. 16), но переосмысление роли государства и критериев его эффективности приводят к трансферу ряда успешно апробированных технологий управления и в публичную сферу (Chadwick, 2023; Журихин, 2023; Леонтьева, 2022).

Как правило, при взаимодействии государства и бизнеса в рамках такого подхода ожидаемым эффектом становится снижение издержек последнего. Кроме ориентации на потребности граждан и организаций, клиентоцентричный подход предполагает активную обратную связь – а это уже элемент так называемого человекоцентричного подхода (Добролюбова, Южаков, Тихомиров, Старостина, 2022). В этой связи для последних лет характерны разработка и утверждение как федеральными, так и региональными органами государственной власти стандартов клиентоцентричности¹.

Базовые тезисы этих стандартов основываются на целях и задачах Федерального проекта «Государство для людей», на Декларации ценностей клиентоцентричности и стандартах, адресованных различным категориям клиентов (стандарт «Государство для людей», стандарт «Государство для бизнеса», стандарт для внутреннего клиента). Происходящие и планируемые изменения в сфере контрольно-надзорной деятельности ориентированы на создание наиболее благоприятных условий ведения бизнеса (Клюева, 2020).

При этом вступившим в силу в 2021 г. Федеральным законом от 31.07.2020 N 248-ФЗ установлено, что государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль (далее – контрольно-надзорная деятельность (КНД)), регулируемые этим законом, должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований². При этом госконтроль (в части и контрольно-надзорных, и профилактических мероприятий (далее – ПМ)) должен быть соразмерным характеру нарушений ОТ, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен ОЗЦ.

Иными словами, Закон фактически предписывает государственным органам клиентоцентричность при осуществлении ими госконтроля

¹ В декабре 2021 г. запущен пилотный проект по внедрению принципов клиентоцентричности. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/gosudarstvo_dlya_lyudey/standarty_klientocentricnosti/?ysclid=ll3mq02gk400547864

² См.: Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 N 248-ФЗ, ст. 1, ч. 2.

в отношении бизнеса – необходимость ориентации на учет его общественно значимых интересов и проблем и содействие в их реализации (решении) и в развитии бизнеса. Бизнес, в том числе и частный, оказывается, согласно Закону, непосредственным клиентом и отчасти бенефициаром госконтроля.

Также тем самым Закон определяет для контрольно-надзорных органов (далее – КНО) основные параметры (смыслы) клиентоцентричности КНД государства в отношении бизнеса (по крайней мере в сфере действия 248-ФЗ). Взаимодействуя с частными хозяйствующими субъектами, КНО при осуществлении КНД должны заботиться об интересах частного бизнеса в двух плоскостях. С одной стороны – помогая частным хозяйствующим субъектам добиваться безопасности производственных объектов, процессов и продукции, а также снижения создаваемых ими рисков причинения вреда со стороны этих источников рисков охраняемым законом ценностям. Госконтроль в отношении бизнеса, в том числе в части ЧХС, должен содействовать выполнению ответственности бизнеса по обеспечению безопасности его производственной деятельности, предотвращению ущерба от нее ОЗЦ. С другой – заботясь, чтобы затраты бизнеса при взаимодействии с КНО по этому поводу и в связи с выполнением обязательных требований были приемлемыми и снижались. Содействие госконтроля снижению рисков для ОЗЦ, вызванных производственной деятельностью бизнеса, не должно создавать необоснованного, избыточного административного и иного регулятивного давления на бизнес, мешать его развитию.

Исходя из такого де-факто двустороннего понимания клиентоцентричности госконтроля, Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ определяет и набор мер по совершенствованию госконтроля, в том числе: по сокращению необоснованных ОТ, управлению рисками, повышению доли и роли профилактических мероприятий и «щадящих» видов контрольно-надзорных мероприятий (далее – КНМ) при осуществлении КНД. Все эти меры так или иначе направлены на реализацию обоих указанных параметров клиентоцентричности.

Забота о клиентоцентричности КНО в отношении бизнеса предполагает и обратную связь, позволяющую оценить успехи и корректировать дальнейшие усилия в этом направлении (Плаксин, Абузярова, Алимпеев, 2023). Обратная связь показывает, в какой степени установки (предписания) закона (по сути, формируемая им клиентоцентричность госконтроля) реализуются в ходе его применения.

В настоящей статье рассмотрим, насколько успешна забота государства и КНО о клиентоцентричности осуществляемого ими госконтроля, регулируемого Федеральным законом от 31.07.2020 N 248-ФЗ. Насколько клиентоцентричен государственный контроль, имея в виду учет им интересов ЧХС, к которым госконтроль приходит для проверки соблюдения обязательных требований, направленных на предотвращение или минимизацию рисков причинения производственной деятельностью ЧХС ущерба (вреда) охраняемым законом ценностям?

Методика исследования

Одним из способов обеспечить обратную связь, как известно, являются социологические опросы, в том числе опросы целевой аудитории, чьи интересы непосредственно затрагиваются исследуемой деятельностью государства. При изучении клиентоцентричности государственного контроля респондентами соцопроса могут быть, с одной стороны, граждане, с другой – представители контролируемых лиц, включая бизнес, в том числе частный.

В соответствии с этой логикой, в 2018 г. РАНХиГС была разработана и применена методика опроса граждан с целью выявления оценки ими результативности государственного контроля исходя из их интересов (см.: Добролюбова, Южаков, Покида, Зыбуновская, 2019; Южаков, Добролюбова, Спиридонов, 2019). По этой методике ежегодно с 2018 года проводятся соцопросы, позволяющие выявить, в том числе, и оценки гражданами клиентоцентричности российского государственного контроля в их интересах (см.: Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, Масленникова, 2020; Южаков, Добролюбова, Покида, 2019).

При этом основным параметром ориентации КНД на интересы граждан служит оценка гражданами (как ключевыми бенефициарами государственного контроля, регулируемого Федеральным законом N 248-ФЗ³) уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей⁴ от контролируемых государством рисков причинения им вреда (ущерба), например, степени защищенности жизни и здоровья граждан (и их близких) от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания. По состоянию на 2022 г. 37,5% граждан считали уровень защищенности ОЗЦ достаточным. Исходя из этих оценок, можно представить и динамику клиентоцентричности российского государственного контроля в отношении интересов граждан. Она (по мнению самих граждан) улучшилась за период с 2018 по 2022 г. на 7,5% (см.: Южаков, 2022)⁵.

В 2017 г. в РАНХиГС были разработаны и апробированы методика и инструментарий исследования оценки результативности КНД государства другими его клиентами – представителями ЧХС.

Методика предполагает также выявление оценок респондентами влияния КНД на деятельность бизнеса, в том числе на создаваемые ею риски для ОЗЦ (см. об этом подробнее: Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, 2017). С 2020 г. эти исследования проводятся на регулярной (ежегодной) основе (Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, 2020; Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, 2021).

³ Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 N 248-ФЗ.

⁴ К ним относятся: жизнь и здоровье; имущество; памятники истории и культуры; растения, животные, природные комплексы; неприкосновенность личной жизни.

⁵ По пока не опубликованным данным аналогичного соцопроса граждан, проведенного РАНХиГС с участием авторов в 2023 г., к 2023 г. прирост в сравнении с 2018 г. составил 9,3%.

Респондентами всех опросов выступали индивидуальные предприниматели, владельцы и руководители предприятий, иные компетентные представители ЧХС (далее – представители ЧХС), которые имели в прошедшие два года опыт взаимодействия с контрольно-надзорными органами на их предприятиях, в отношении которых за два предшествующих года проводилось хотя бы одно контрольно-надзорное мероприятие (в 2017, 2020–2021 гг. – проверка) (но без учета проверок налоговых органов). Так, в опросе 2023 г. участвовали только те представители ЧХС, в отношении предприятий которых в 2021–2022 гг. проводились контрольные (надзорные) мероприятия, в том числе в дистанционном режиме с использованием цифровых технологий передачи данных.

Критерии отбора респондентов были следующие: функционирование предприятия не менее трех лет и осведомленность о проведении контрольно-надзорных мероприятий на предприятии.

Начиная с 2020 г., в том числе в 2023 г., ежегодно опрашивались 1000 респондентов – представителей частных хозяйствующих субъектов.

В опросе 2023 г. (как и в опросах предыдущих лет) использовалась многоступенчатая квотная выборка по типу бизнеса (крупный, средний, малый бизнес, индивидуальные предприниматели), по виду экономической деятельности, а также по месту ведения основной деятельности предприятием (тип поселения). Статистическая погрешность данных – 3,1%.

В 2023 г. опрос проводился в 27 субъектах Российской Федерации, представляющих все федеральные округа страны (в 2017, 2020–2022 гг. – в 28 субъектах). Опросы осуществлялись в марте 2017, 2020–2023 гг. В 2023 г. опрос проведен с 6 по 30 марта.

Методом опроса в 2023 г., как и в предшествующих опросах, было индивидуальное формализованное интервью по месту работы (доступности) респондентов. Опрос проводился при обязательном соблюдении принципа анонимности.

Основной фокус внимания соцопросов представителей ЧХС, согласно методике, был направлен на выявление и последующий анализ оценок представителями ЧХС качества КНД государства и ее регулятивной нагрузки на частный бизнес, включая оценки ее результативности и влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов. При этом ряд заданных респондентам вопросов и, соответственно, данных ими ответов (оценок) могут быть рассмотрены и как оценки респондентами обоих указанных параметров клиентоцентричности КНД государства. К ним относятся, прежде всего, оценки представителями частных хозяйствующих субъектов следующих моментов:

- распространенности контрольно-надзорных и профилактических мероприятий;
- влияния государственного контроля на безопасность объектов, процессов и продукции производства, на риски причинения ими вреда (ущерба) общественно значимым ценностям;
- уровня регулятивной нагрузки на бизнес, в том числе в части информированности частных хозяйствующих субъектов об обязательных тре-

бованиях, восприятия их необходимости и достаточности, сложности обеспечения обязательных требований;

- временных и материальных издержек при проведении контрольно-надзорных и профилактических мероприятий;
- доверия к контрольно-надзорным органам и уровня компетентности и профессионализма инспекторов КНО.

На взгляд авторов данной статьи, динамика каждой из этих оценок по своему отражает и оценку респондентами клиентоцентричности госконтроля в отношении частного бизнеса. Целью данной статьи стало представить и проанализировать оценки клиентоцентричности госконтроля, регулируемого ФЗ № 248-ФЗ, осуществляемого в отношении одной из групп его клиентов – частного бизнеса. Данные оценки получены в ходе социологических опросов его представителей.

Динамика распространенности контрольно-надзорных и профилактических мероприятий

Клиентоцентричность госконтроля и мер по его совершенствованию как забота государства об общественно значимых интересах бизнеса выражается, прежде всего, в решениях и действиях российского государства. Среди них – сокращение количества проводимых в отношении бизнеса контрольно-надзорных мероприятий в целом и в части таких их видов, как проверки (документарные и выездные). Официальным трендом в КНД государства является переориентация контрольно-надзорных органов на профилактические и новые, предусмотренные законом N 248-ФЗ, более «щадящие» для бизнеса контрольно-надзорные мероприятия.

На это работают и внедрение риск-ориентированного подхода к КНД, и отказ от избыточных обязательных требований, и другие мероприятия по совершенствованию госконтроля. Для ЧХС это является одним из ключевых условий и инструментов снижения регулятивной нагрузки на него, в том числе административной, при проведении мероприятий КНД. Результаты этих усилий, отраженные в оценках респондентов, свидетельствуют о положительных тенденциях в настройке госконтроля на клиентоцентричность в отношении бизнеса. В опросе 2023 г. респонденты отметили снижение частоты и количества КНМ на протяжении двух предшествующих опросу лет. Так, о том, что на их предприятии КНМ не проводились в 2021 г., сообщили 16,7% представителей ЧХС, а в отношении 2022 года доля таких ответов увеличилась в 1,5 раза и составила уже 24,2% (табл. 1).

Необходимо обратить внимание, что целевой аудиторией выступили исключительно представители ЧХС, на предприятиях которых контрольно-надзорные мероприятия проводились в течение последних двух лет, поэтому текущий анализ не может оценить распространенность КНМ в общем числе ЧХС, ведущих свою предпринимательскую деятельность на территории России, однако позволяет выявить вектор изменения их распространенности.

В ответах респондентов отмечена также значительная доля и прирост новых, «щадающих» видов КНМ. Так, ответы респондентов (представителей ЧХС, на предприятиях которых в последние два года такие мероприятия проводились), на вопрос «В каком формате в его рамках проводилось последнее по времени завершенное контрольно-надзорное мероприятие, связанное с взаимодействием вашего предприятия (контролируемого лица) с контрольно-надзорным органом?» в опросе 2023 г. показали, что наиболее часто применяемым видом КНМ стал инспекционный визит – 33,3% (из них 27,7% без использования средств дистанционного взаимодействия и 5,6% – с использованием). О формате «выездная проверка» заявили 23,2%, «документарная проверка» – 18,7% респондентов.

Таблица 1

Оценка распространенности контрольных (надзорных) мероприятий в опросе 2023 г. в отношении 2021 и 2022 гг.⁶, %

Количество КНМ	в 2021 г.	в 2022 г.
Не было контрольно-надзорных мероприятий	16,7	24,2
1 контрольно-надзорное мероприятие	39,4	41,0
2 контрольно-надзорных мероприятия	22,2	18,0
3 контрольно-надзорных мероприятия	10,6	8,6
4 контрольно-надзорных мероприятия и более	11,1	8,2

Источники: Составлена авторами по результатам собственного исследования (здесь и далее, если не указано иное).

Ответы респондентов в опросе 2023 г. показывают также положительную (с точки зрения интересов ЧХС) динамику распространенности ПМ в 2021 и 2022 гг.: в 2021 г. их отсутствие отметили 50% опрошенных, в 2022 г. уже только 36% опрошенных указали, что ПМ на их предприятиях не проводились.

При этом, судя по ответам респондентов опроса 2023 г., среднее количество КНМ на предприятиях ЧХС сократилось с 1,89 ед. в 2021 г. до 1,5 ед. в 2022 г., а количество ПМ (профилактических визитов, объявлений предостережения, консультирований и др.) наоборот увеличилось с 0,97 ед. до 1,44 ед. (без учета проверок налоговых органов).

Представляет интерес и мнение респондентов о динамике количества КНМ и ПМ на их предприятиях за последние пять лет (по годам опросов): при явном перераспределении усилий КНО в направлении профилактических мероприятий, оценка бизнесом количества взаимодействий с КНО изменилась не столь динамично (табл. 2).

⁶ Без учета проверок налоговых органов на предприятиях ЧХС (в % от количества предприятий, на которых в течение двух лет проводились КНМ). Количество респондентов – 1000 человек.

Таблица 2

Оценка представителями ЧХС изменения КНМ и ПМ на их предприятиях за последние 5 лет (% опрошенных)

Оценка динамики	Опрос 2020 г.	Опрос 2021 г.	Опрос 2022 г.	Опрос 2023 г.
<i>Общее число контрольно-надзорных мероприятий</i>				
Сократилось	17,7	27,6	25,9	36,2
Ничего не изменилось	53,8	44,7	51,2	43,4
Увеличилось	21,8	22,2	16,5	15,1
Трудно сказать	6,7	5,5	6,4	5,3
<i>Общее число профилактических мероприятий*</i>				
Сократилось	-	-	-	24,1
Ничего не изменилось	-	-	-	46,4
Увеличилось	-	-	-	22,1
Трудно сказать	-	-	-	7,4

*Примечание: «-» в исследованиях 2017–2022 гг. вопросы о профилактических мероприятиях не задавались.

Таким образом, можно констатировать, что осуществляемый в отношении ЧХС госконтроль, регулируемый Федеральным законом № 248-ФЗ, фактически, по мнению опрошенных, становится более клиентоцентричным. Стремясь добиться снижения рисков причинения ущерба (вреда) ОЗЦ и фактического причинения им ущерба (вреда), государство наращивает введение профилактических мер и более «щадящих» по отношению к частному бизнесу КНМ.

Динамика оценок влияния государственного контроля на деятельность предприятий ЧХС, на снижение рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ

Согласно ст. 2 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», деятельность КНО по осуществлению госконтроля, регулируемого этим Законом, должна быть направлена на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ, вызванного нарушениями обязательных требований.

Клиентоцентричность госконтроля в отношении бизнеса при этом, как уже было сказано, состоит в учете проблем, возникающих у ЧХС при обеспечении безопасности производственных объектов, процессов, продуктов, в реализации ответственности бизнеса за ее обеспечение, а значит, и за обеспечение путем проведения контрольно-надзорных и профилактических

мероприятий приемлемого уровня риска причинения вреда (ущерба) ОЗЦ со стороны этих источников риска.

Клиентоцентричность контрольно-надзорной деятельности государства в отношении ЧХС по данным опроса 2023 г. де-факто признали более трети респондентов – 35,5%. Они оценили «скорее положительно» влияние государственного контроля (надзора) на качество и безопасность продукции, безопасность производственного процесса, на снижение рисков причинения вреда ОЗЦ. Однако более половины опрошенных (51,8%) оценили это влияние как нейтральное (*КНМ не оказывают влияние на безопасность производства, качество и безопасность продукции, создаваемые ими риски причинения вреда*).

При этом в последние годы наблюдается тенденция снижения негатива в части оценок представителями ЧХС общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность бизнеса. В 2021 г. доля частного бизнеса, который положительно оценивал общее влияние государственного контроля (надзора) на деятельность своих предприятий, считая, что в результате мероприятий, проводимых КНО на их предприятиях (КНМ и ПМ), повышается качество и безопасность продукции, безопасность производственного процесса, снижаются риски причинения вреда охраняемым законом ценностям, составляла всего 25,2% (рис. 1).

Соответственно, за этот же временной период (с опроса 2021 г.) в два раза сократилась доля респондентов, отрицательно оценивших общее влияние контроля (надзора) на деятельность их предприятий, а именно считающих, что по итогам проведенных КНО мероприятий снижается качество и безопасность продукции, безопасность производственного процесса, что проведение мероприятий требует дополнительных расходов, возрастают связанные с деятельностью предприятия риски причинения вреда ОЗЦ.

При этом оценку респондентами этого влияния как «нейтрального» вряд ли можно трактовать в положительном ключе. Она скорее свидетельствует о бесполезности, по мнению респондентов, мероприятий, проведенных КНО в отношении их предприятий.

Несколько выше оценки респондентами влияния видов госконтроля, с которыми представители ЧХС непосредственно сталкивались на своих предприятиях. 44,3% опрошенных в 2023 г. признают их положительное влияние на повышение качества и безопасности продукции, на безопасность производственного процесса, обеспечение законности и безопасности деятельности предприятия. В опросе 2022 г. это признавали 43,4%.

Значимыми для восприятия и анализа клиентоцентричности госконтроля в отношении частного бизнеса являются также и оценки респондентами влияния на безопасность производственных объектов, процессов и продукции последних завершаемых на их предприятиях контрольно-надзорных и профилактических мероприятий.

Например, при ответе на вопрос «Что изменилось в деятельности вашего предприятия после проведения указанного вами последнего завершаемого контрольно-надзорного мероприятия?» только 17,4% указали

на повышение безопасности продукции для потребителей, а 82,2% сообщили об отсутствии изменений. На улучшение качества продукции обратили внимание 13,6% опрошенных, а 85,9% не обнаружили изменений (табл. 3).

Рисунок 1

Динамика оценок представителями ЧХС общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность их предприятий (на безопасность производства, качество и безопасность продукции, создаваемые ими риски причинения вреда ОЗЦ), % от общего количества опрошенных

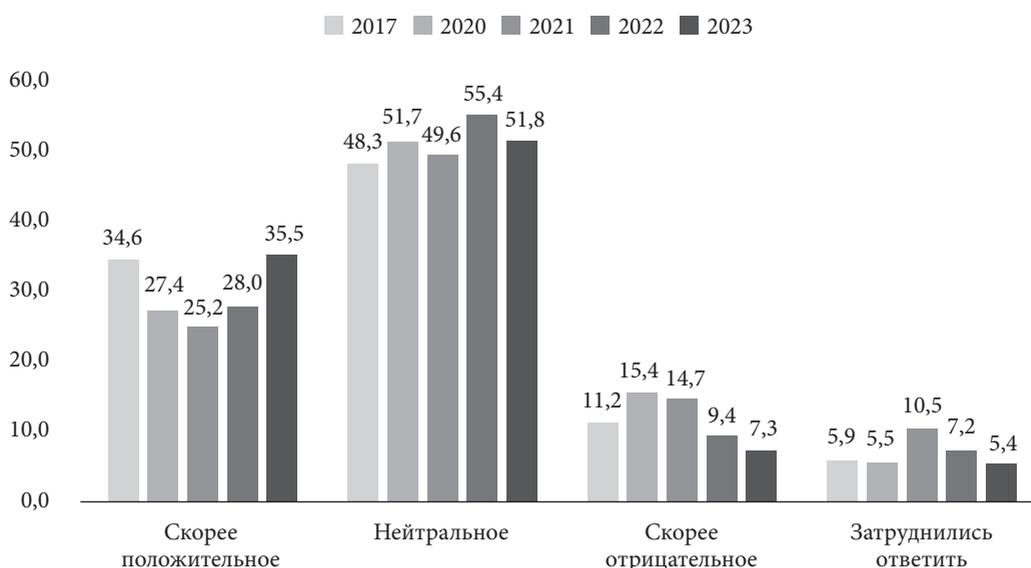


Таблица 3

Оценка изменений в деятельности предприятия после проведения контрольно-надзорных мероприятий, % от общего количества опрошенных

Оценка	2017 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Количество респондентов, человек	1000	1000	1000	1000	1000
Безопасность продукции для потребителей					
Улучшилась	19,5	17,0	20,6	15,2	17,4
Осталась без изменений	78,9	81,9	78,2	84,5	82,2
Ухудшилась	0,5	0,9	1,2	0,3	0,1
Не ответили	1,1	0,2	-	-	0,3

Оценка	2017 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Количество респондентов, человек	1000	1000	1000	1000	1000
Качество продукции					
Улучшилась	15,9	16,4	16,6	11,1	13,6
Осталась без изменений	82,8	82,6	81,6	88,5	85,9
Ухудшилась	0,5	0,8	1,8	0,3	0,2
Не ответили	0,8	0,2	-	0,1	0,3
Безопасность производственного процесса (в том числе безопасность на рабочем месте)					
Улучшилась	36,1	29,4	32,3	29,1	29,4
Осталась без изменений	61,7	69,7	66,3	70,4	70,1
Ухудшилась	1,6	0,8	1,4	0,3	0,4
Не ответили	0,6	0,1	-	0,2	0,1
Безопасность производственных объектов					
Улучшилась	-	20,8	25,9	22,3	23,0
Осталась без изменений	-	77,8	72,4	76,8	76,6
Ухудшилась	-	1,3	1,6	0,4	0,3
Не ответили	-	0,1	0,1	0,5	0,1

Больше всего, по мнению контролируемых лиц, КНМ повлияли на улучшение состояния безопасности производственного процесса (включая безопасность на рабочем месте) и безопасности производственных объектов. На это указали соответственно 29,4 и 23% представителей ЧХС. В то же время заявили об отсутствии изменений по итогам КНМ по этим направлениям безопасности соответственно 70,1 и 76,6%.

Обращает на себя внимание то, что приведенные оценки текущего года не сильно отличаются от значений, полученных в прошлогодних опросах, что позволяет говорить об отсутствии среди контролируемых лиц позитивного восприятия КНМ в части обеспечения повышения безопасности продукции для потребителей, а также качества продукции, безопасности производственного процесса и производственных объектов.

Респондентам были заданы вопросы и об изменениях, которые произошли в деятельности их предприятия по итогам проведения ПМ в рамках КНД государства. В целом ситуация, на первый взгляд, мало отличается от оценок влияния на деятельность предприятия КНМ.

Большая часть опрошенных в интервале с 64,2 до 82,2% – в зависимости от сферы обеспечения безопасности – заявляет об отсутствии изменений в деятельности предприятия (табл. 4). Однако, сопоставляя полученные оценки влияния ПМ и КНМ на деятельность предприятий, легко увидеть преимущество первых перед вторыми.

Таблица 4

**Оценка изменений в деятельности предприятия после проведения
ПМ и КНМ, осуществляемых в рамках КНД государства,
% по выделенным категориям**

Оценка	Профилактические мероприятия (данные приведены от количества респондентов, на предприятиях которых кроме контрольно-надзорных мероприятий проводились также и профилактические мероприятия)	Контрольно-надзорные мероприятия (данные приведены от количества респондентов, на предприятиях которых проводились контрольно- надзорные мероприятия)
<i>Количество респондентов, человек</i>	685	1000
<i>Безопасность продукции для потребителей</i>		
Улучшилась	23,4	17,4
Осталась без изменений	76,2	82,2
Ухудшилась	0,3	0,1
Не ответили	0,1	0,3
<i>Качество продукции</i>		
Улучшилась	16,9	13,6
Осталась без изменений	82,2	85,9
Ухудшилась	0,6	0,2
Не ответили	0,3	0,3
<i>Безопасность производственного процесса (включая безопасность на рабочем месте)</i>		
Улучшилась	35,2	29,4
Осталась без изменений	64,2	70,1
Ухудшилась	0,4	0,4
Не ответили	0,2	0,1
<i>Безопасность производственных объектов</i>		
Улучшилась	27,4	23,0
Осталась без изменений	71,7	76,6
Ухудшилась	0,7	0,3
Не ответили	0,2	0,1

В частности, 23,4% респондентов, на предприятиях которых проводились ПМ, указали на улучшение безопасности продукции для потребителей. Влияние КНМ на этот параметр ниже и фиксируется на уровне 17,4%. По остальным направлениям безопасности (безопасность производственного процесса и производственных объектов) в деятельности предприятий

улучшения также чаще и в большей степени наблюдаются в случае проведения профилактических мероприятий.

При этом в последние годы видна положительная динамика оценок респондентами влияния на снижение уровня различных рисков причинения вреда ОЗЦ последнего завершеного на предприятии КНМ.

Наиболее заметно увеличились при этом доли ответов контролируемых лиц о снижении по итогам последнего завершеного КНМ в отношении уровня рисков причинения вреда (ущерба) жизни и здоровью граждан (+9,8 п.п. к показателям опроса 2021 г.), а также в отношении рисков причинения вреда (ущерба) имуществу граждан и организаций (+11 п.п. к показателям о 2021 г.), которые в опросе 2023 г. составили 52,2 и 37,6%, соответственно (рис. 2). По остальным охраняемым законами ценностям (права граждан и организаций, окружающая среда и культурные ценности) также отмечаются позитивные изменения в части снижения рисков причинения им вреда по итогам исполнения вида госконтроля, осуществлявшегося в ходе последнего завершеного на предприятии КНМ.

Рисунок 2

Доля представителей ЧХС, считающих, что государственный контроль (надзор) снижает уровень указанных рисков причинения вреда ОЗЦ, по данным опросов, проведенных в 2017–2023 гг., % от общего количества опрошенных



При оценке обратного эффекта госконтроля (создаваемых при госконтроле административных барьеров для бизнеса и его развития) мнения респондентов не были единодушными – наблюдается поляризация оценок, даже в отношении одного и того же вида контроля. Наибольшие из всех видов госконтроля административные барьеры для деятельности предпри-

ятий, по мнению представителей частного бизнеса, создают экологический контроль (надзор); контроль (надзор) в сфере строительства; санитарный надзор; контроль (надзор) в сфере потребительского рынка. Среди тех респондентов, которые сталкивались с этими видами контроля, на административные проблемы для предприятий в связи с ними указали 30,9, 29,8 и 26,6% соответственно (рис. 3).

Рисунок 3

Оценки представителями ЧХС влияния конкретных видов государственного контроля (надзора) на деятельность предприятий, в % по каждому отдельному виду государственного контроля, с которым сталкивались респонденты



Примечание: Данные приведены только по тем видам государственного контроля (надзора), по которым количество наблюдений (оценок респондентов) составило не менее 60.

Говоря о положительном влиянии видов госконтроля (надзора) на качество и безопасность продукции, безопасность производственного процесса, обеспечение законности и безопасности деятельности предприятия, респонденты чаще высказываются в отношении контроля (надзора) в сфере транспорта и связи – 44,2% и контроля (надзора) в сфере строительства – 42,9%.

При этом если по одним видам госконтроля (надзора) больше оценок, указывающих на их антилидерство в создании административных барьеров для предприятий, то по другим видам госконтроля (надзора) респонденты чаще отмечают их лидерство в положительном влиянии на повышение каче-

ства и безопасности продукции, безопасности производственного процесса, на обеспечение законности и безопасности деятельности предприятия.

Также замечено, что если по результатам опроса прошлого (2022) года практически по всем указанным респондентами видам госконтроля (надзора) наблюдался приоритет проблемной составляющей, то текущий опрос зафиксировал иную ситуацию: по большинству выделенных респондентами видов контроля (надзора) опрашиваемые чаще указывают на их положительные эффекты для предприятий.

Несколько изменилась в положительную сторону оценка респондентами деятельности КНО как одного из факторов, влияющих на уровень защищенности значимых для граждан ОЗЦ (наряду с личными действиями гражданина; добросовестностью производителей, поставщиков и продавцов продукции; качества систем страхования жизни и здоровья, имущества граждан и др.). Отвечая на вопрос «От чего, в первую очередь, зависит защищенность граждан (их жизни и здоровья, имущества, персональных данных, иных интересов) от различных рисков (угроз)?», 32,1% респондентов в опросе 2023 г. указали на приоритетную роль деятельности государственных контрольно-надзорных органов, что значительно превысило показатели опросов 2021 г. (24,6%) и 2022 г. (29,1%).

Тем не менее, как и раньше, основными факторами защищенности ОЗЦ названы добросовестность производителей, поставщиков и продавцов продукции (72,4%); личные действия граждан (70,6%) и качество НПА, стандартов (50,0%). Такие альтернативные способы защиты ОЗЦ, как страхование, деятельность общественных и саморегулируемых организаций пока не представляются опрошенным значимыми и эффективными.

Таким образом, в целом анализ оценок респондентами различных аспектов влияния госконтроля на деятельность предприятий ЧХС, на снижение рисков причинения вреда (ущерб) ОЗЦ позволяет констатировать наличие положительных, по мнению респондентов, тенденций по большинству из этих аспектов. Отсюда можно сделать вывод и о наличии в разной степени интенсивности положительных (с точки зрения представителей ЧХС) трендов реализации клиентоцентричности контрольно-надзорной деятельности государства, усилий по ее совершенствованию в отношении частного бизнеса.

Динамика регулятивной нагрузки на частных хозяйствующих субъектов: соблюдение обязательных требований

В соответствии с Законом N 248-ФЗ общественно значимый результат госконтроля (минимизация рисков причинения вреда (ущерб) ОЗЦ, вызванного нарушениями ОТ) достигается посредством обеспечения соблюдения контролируруемыми лицами установленных нормативными правовыми актами обязательных требований путем предупреждения, выявления и пресечения их нарушений. Клиентоцентричность госконтроля проявляется и в том, что, признав избыточность установленных обязательных требований и их обременительность для бизнеса и его развития, государство поставило перед собой задачу сокращения устаревших и избыточных (ис-

ходя из риск-ориентированного подхода) ОТ и возникающей при обеспечении соблюдения ОТ избыточной регулятивной нагрузки на бизнес.

Необходимость оценки выполнения этого намерения государства в отношении КНД, в том числе и самими контролируруемыми лицами, предусмотрена стандартом «Государство для бизнеса». К ключевым показателям внедрения клиентоцентричного подхода в государственном и муниципальном управлении в нем отнесены, в числе прочих: «Оценка удовлетворенности клиентов снижением (отсутствием) затрат (финансовых, временных, логистических, организационных и т.д.) на выполнение обязательных требований» и «Оценка удовлетворенности клиентов снижением затрат, связанных с проведением мероприятий по оценке соблюдения обязательных требований».

Представляемые в статье итоги соцопросов РАНХиГС также позволяют выделить и рассмотреть в динамике оценки контролируемыми лицами (в данном случае – представителями ЧХС) некоторых аспектов клиентоцентричности госконтроля в общественно значимых интересах бизнеса, связанных со снижением регулятивной нагрузки. Оценки респондентами результатов борьбы с возникающими в связи с регулятивной нагрузкой административными барьерами для бизнеса и его развития уже приводились выше. Далее представлены оценки респондентами некоторых других аспектов действий государства по снижению регулятивной нагрузки на бизнес, связанных с информированием контролируемых лиц об ОТ и сложностью их исполнения.

Один из ключевых среди таких аспектов – открытость и доступность информации об обязательных требованиях. В опросе 2023 г. 26,2% представителей ЧХС заявили о «высоком» (*знают все обязательные требования*), а 46,3% о «скорее высоком» уровне (*знают основные обязательные требования, но могут не разбираться в отдельных аспектах*) своей информированности (информированности своих сотрудников) об ОТ, являющихся предметом вида госконтроля, в рамках которого на предприятии проводились уже завершённые КНМ. То есть в сумме 72,5% участников опроса заявили о высоком и скорее высоком уровне своей информированности об обязательных требованиях. Средний уровень своей информированности об ОТ отметили 21,5% респондентов, а 3,2% указали на скорее низкий и очень низкий уровень информированности.

В динамике можно увидеть увеличение доли представителей частного бизнеса, которые, по их мнению, хорошо осведомлены об обязательных требованиях. Так, в опросе 2023 г. в сравнении с опросом 2017 г. в аналогичных случаях это увеличение составило: оценка уровня информированности как «высокого» + 4%; как «высокого» и «скорее высокого» + 12,2% (в сумме ответов «высокий» и «скорее высокий» – с 60,3% в опросе 2017 г. до 72,5% в опросе 2023 г.).

Следует также отметить, что для ЧХС повышение качества их информирования об ОТ и способах их выполнения является наиболее значимой на практике мерой для снижения рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (жизни и здоровью граждан, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, культурным ценностям и др.). На важ-

ность этой меры ежегодно указывает половина и более участников опроса. При этом популярность такого ответа за время мониторинга увеличилась. В 2020 г. его выбирали 49,7% опрошенных, в 2023 г. – 55,7%.

О значимости хорошей осведомленности бизнеса об обязательных требованиях для снижения рисков причинения вреда ОЗЦ свидетельствуют и данные о наличии выявленных нарушений на их предприятиях. Нарушения разной степени тяжести по итогам проведения КНМ были выявлены в опросе 2023 г. у 35,4% респондентов, заявивших о высоком уровне информированности об ОТ. При среднем уровне информированности, когда имеются лишь общие представления об ОТ, нарушения выявлены у 45,1%.

Для оценки фактического состояния клиентоцентричности КНД государства в отношении ЧХС важно и то, как респонденты опроса оценивают сложность исполнения всех ОТ, являющихся предметом вида государственного контроля (надзора), в рамках которого на предприятии проводились уже завершённые КНМ. В этих оценках отражены и сохраняющиеся проблемы, и положительные итоги клиентоцентричных усилий госконтроля в отношении бизнеса.

В опросе 2023 г. более трети (36,8%) опрошенных заявили, что им сложно обеспечить реализацию на предприятиях этих ОТ (сумма вариантов ответов «крайне сложно или невозможно» и «скорее сложно»). В их числе 32,8% респондентов указали также, что выполнение отдельных ОТ потребует существенных затрат (наем сотрудников, закупка дополнительного оборудования и т.д.), что негативно сказывается на конечной цене продукции, рентабельности бизнеса – они выбрали вариант ответа «скорее сложно», а еще 4% отметили, что выполнение отдельных ОТ потребует кардинального изменения технологических процессов, реконструкции либо технического перевооружения производства, строительства новых производственных мощностей – это вариант ответа «крайне сложно или невозможно».

Однако большинство (59%) опрошенных в 2023 г. существенных сложностей в выполнении на их предприятиях всех обязательных требований не видят и считают, что их реализация не повлечет значимых изменений в практике деятельности предприятий, а возможные издержки не повлияют на рентабельность бизнеса.

Важно и то, что, судя по оценкам респондентов, доля ЧХС, которым сложно обеспечить исполнение всех ОТ законодательства, несмотря на отдельные колебания в пределах статистической погрешности, имеет тенденцию к сокращению. Так, по данным опроса 2020 г., на подобные трудности обращали внимание 42,4% респондентов, в 2021 г. – 44,5%, в 2022 г. – 32,5%, в 2023 г. – 36,8%.

Важный момент, который необходимо отметить, – увеличение количества ЧХС, которым несложно обеспечить исполнение обязательных требований законодательства, коррелируется с повышением уровня их информированности (информированности сотрудников их предприятий) об ОТ законодательства. Анализ материалов исследования показывает, что чем выше уровень информированности контролируемых лиц об ОТ, тем проще им реализовать предпринимательскую деятельность, учитывая обязательные требования.

Так, если респонденты хорошо осведомлены обо всех ОТ законодательства, являющихся предметом проведения соответствующего госконтроля (надзора), т.е. имеют высокий уровень информированности об ОТ, то 68,7% из них несложно обеспечить их исполнение на предприятии. У респондентов со скорее высоким уровнем информированности сложность их обеспечения составляет уже 60,9%. Наличие у респондентов только общих представлений об обязательных требованиях (средний уровень информированности) снижает возможности контролируемых лиц по исполнению ОТ до 45,6%.

Для оценки динамики клиентоцентричности государства в отношении ЧХС важно и то, как респонденты в итоге оценивают необходимость и достаточность установленных ОТ. В опросе 2023 г., оценивая необходимость и достаточность ОТ, соблюдение которых оценивается при осуществлении данного вида государственного контроля (надзора) в отношении их предприятия, 70,1% респондентов указали, что «требования являются достаточными и необходимыми, их выполнение приводит к снижению рисков причинения вреда до необходимого уровня» (*данные приведены в процентах от количества респондентов, которые в разной степени информированы об обязательных требованиях законодательства*). Это на 14,6% больше аналогичного показателя из опроса 2020 г. За тот же период доля респондентов, считающих, что «требования являются избыточными, их выполнение не приводит к снижению рисков причинения вреда (рисков причинения ущерба жизни, здоровью, имуществу граждан, окружающей среде и т.д.), но приводит к возникновению избыточных расходов» сократилась с 35 до 21,3%.

Динамика этих оценок также свидетельствует о клиентоцентричности усилий государства, в том числе КНО, по отказу от избыточных ОТ и внедрению риск-ориентированного подхода в КНД государства.

Однако судя по оценкам респондентов опроса, задача «сокращения числа обязательных требований, ориентация при проведении проверок только на соблюдение тех обязательных требований, нарушение которых действительно представляет угрозу причинения вреда» по-прежнему остается злободневной. В опросе 2023 г. 43,4% респондентов указали на нее как на меру, которая позволила бы снизить риски причинения вреда ОЗЦ. Это вторая по значимости мера в результатах опроса 2023 г. При этом данная оценка на 6,7% выше, чем в опросе 2022 г., и на 2,5% выше, чем в опросе 2020 г. Это может означать, что запрос на клиентоцентричность госконтроля в отношении регулятивной нагрузки на бизнеса в части ОТ сохраняется и даже, возможно, растет.

Динамика оценок представителями частных хозяйствующих субъектов временных и материальных затрат при проведении в их отношении мероприятий госконтроля

Клиентоцентричность КНД государства в отношении бизнеса проявляется и в оценках представителями частных хозяйствующих субъектов временных и материальных затрат представляемых ими предприятий при осуществлении в их отношении мероприятий госконтроля (КНМ и ПМ).

Временные издержки могут быть связаны с изменением режима работы предприятия, перераспределением задач и интервалов рабочего времени сотрудников, занятых в период проведения КНМ. Опрос 2023 г. показал, что у 45% ЧХС при последнем завершённом контрольно-надзорном мероприятии временные затраты составляли 1 человеко-день и/или менее, 24,2% указывали на 4 человеко-дня и/или более, а 5,4% респондентов отмечали отсутствие временных издержек (табл. 5). Средние значения затрат времени в расчете на одно КНМ по годам менялись незначительно и составляли: в 2017 г. – 4,3, 2020 г. – 5,4, в 2021 г. – 5,6, в 2022 г. – 3,5, в 2023 г. – 5,3 человеко-дней.

Таблица 5

**Оценка ЧХС затрат времени персонала во время
проведения последнего завершённого КНМ,
% от общего количества опрошенных**

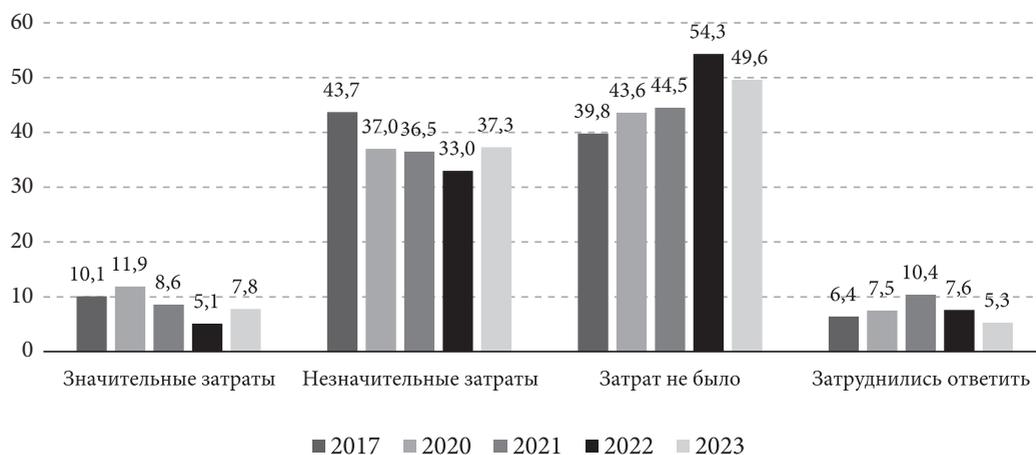
Затраты времени	2017 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<i>Количество респондентов, человек</i>	1000	1000	1000	1000	1000
1 человеко-день и менее	36,2	34,9	33,0	38,8	45,0
2 человеко-дня	21,1	17,4	14,3	16,3	17,1
3 человеко-дня	10,1	8,9	10,8	7,4	8,7
4 человеко-дня и более	20,2	25,0	29,2	19,2	24,2
Не ответили	12,4	13,8	12,7	18,3	5,0

На оценку временных затрат влияет отраслевая специфика. Наименьшие затраты отмечены в сферах торговли, общественного питания, гостиницах и ресторанах (51,9% респондентов указали затраты в размере 1 человеко-дня и менее); наибольшие наблюдались на предприятиях промышленности, транспорта и строительства, что обусловлено различными видами госконтроля. Ожидаемо, что для крупного бизнеса временные затраты больше: позицию затрат времени «4 человеко-дня и более» отметили 57% представителей среднего и крупного бизнеса, 23,2% – малого бизнеса, 18,6% – ИП. Такая же ситуация с распределением затрат времени по видам бизнеса наблюдалась и в предшествующие раунды опросов. Вид КНМ также определяет временные затраты частного бизнеса. Наиболее затратными, с точки зрения респондентов, были документарные и выездные проверки.

Материальные издержки при проведении КНМ оценивались в ходе опросов как с точки зрения субъективного восприятия, так и в денежном эквиваленте. Около половины (49,6%) контролируемых лиц при опросе в 2023 г. заявили, что у них не было затрат. С 2017 г. доля предприятий, которые не имели материальных затрат во время проведения КНМ, увеличилась на 9,8 п.п. (рис. 4).

Рисунок 4

Оценка представителями ЧХС материальных затрат, связанных с проведением КНМ на их предприятиях (траты на оборудование, канцелярские принадлежности и др.), % от общего количества опрошенных



Чаще всего материальные затраты наблюдаются при осуществлении КНМ на предприятиях среднего и крупного бизнеса: 17,0% респондентов отметили, что проведение КНМ сопровождалось значительными материальными затратами. На предприятиях малого бизнеса таких ответов было 5,3%, среди индивидуальных предпринимателей – 7,9%.

Средние размеры материальных издержек различны. Так, в случае проведения КНМ в рамках КНД государства в сфере охраны труда средние материальные затраты предприятия составляли 175,6 тыс. руб., а при противопожарном надзоре – 28,5 тыс. руб.

Средние расходы, связанные с исполнением только обязательных требований без уплаты налогов и сборов, оценены респондентами в 2023 г. в 6,4% от выручки, что меньше, чем в опросах 2022 и 2021 гг. – 7,9 и 7,8% соответственно.

В целом результаты исследования демонстрируют постепенное сокращение материальных издержек частных хозяйствующих субъектов при проведении КНМ. Вместе с тем по-прежнему значительные траты на оборудование, канцелярские принадлежности и др. несут средние и крупные предприятия частного бизнеса. Клиентоцентричность госконтроля в отношении ЧХС в этом вопросе, очевидно, и далее по-прежнему будет востребована.

Персонализация клиентоцентричности – динамика доверия КНО, оценок деятельности инспекторов КНО

По данным опроса 2023 г., 80,9% представителей ЧХС в разной степени высоко (оценки «очень высокий» и «скорее высокий») оценивают

уровень компетентности и профессионализма инспекторов КНО, проводивших КНМ в отношении их предприятий в 2021–2022 гг. Только 5,5% участников опроса низко оценивают профессиональные качества проверяющих. При этом доля затруднившихся ответить на этот вопрос весьма значительна – 13,6%.

На вопрос о законности, справедливости и беспристрастности действий инспекторов КНО в рамках последнего завершеного КНМ ответы участников опроса тоже весьма позитивные: 84,5% считают, что действия инспекторов КНО вполне соответствуют принципам государственной КНД, а именно носят законный и беспристрастный характер, являются справедливыми. Доля респондентов, считающих иначе, составила 9,4%. Еще 6,1% затруднились с ответом.

Предыдущие раунды опросов также демонстрировали высокие значения рассматриваемых показателей, тем не менее необходимо отметить их рост: в целом высоко оценивают компетентность и профессионализм инспекторов КНО в 2023 г. на 8,9 п.п. больше опрошиваемых, чем в 2021 г., а доля тех, кто считает действия инспекторов в рамках проведения КНМ законными, справедливыми и беспристрастными, увеличилась на 10,1 п.п. (рис. 5).

Рисунок 5

Оценка представителями ЧХС профессиональных качеств инспекторов КНО и их действий в рамках контрольно-надзорных мероприятий, проведенных за два года, предшествующих опросу, в % по каждой выделенной категории



Несколько различается восприятие взаимодействия с инспекторами КНО среди представителей разного типа бизнеса. Чаще отмечают высокий профессионализм должностных лиц госорганов представители среднего/крупного бизнеса, реже – индивидуальные предприниматели. Однако

что касается согласия с действиями инспекторов КНО, то здесь ситуация иная. Представители крупного бизнеса чаще выражают свое несогласие с законностью, справедливостью и беспристрастностью действий должностных лиц.

В разрезе наиболее массовых видов госконтроля, выявленных по результатам опроса, значимых различий в оценках ЧХС инспекторов КНО, их действий в рамках КНМ не наблюдается. На оценки ЧХС действий инспекторов КНО влияет наличие результата проведенного КНМ, а именно факт выявленного нарушения.

Так, если по итогам проведенного КНМ нарушений не было выявлено, то 90,1% представителей бизнеса считают действия инспекторов КНО законными, справедливыми и беспристрастными. Если нарушения были выявлены, но они не представляют угрозу причинения вреда, такие оценки дают 77% респондентов. При наличии выявленных нарушений, в том числе тех, которые потенциально могут причинить вред, о своем согласии с утверждением относительно законности и справедливости действий инспекторов КНО сообщает меньшее число респондентов – 66,7%. Дальнейшие действия КНО в случае выявления нарушений также отражаются на том, как частные хозяйствующие субъекты оценивают профессиональные качества инспекторов, проводивших контрольно-надзорные мероприятия, а также их действия. Если было выдано предостережение о недопустимости нарушений, но административный штраф не назначался, высоким считают уровень компетентности и профессионализма инспекторов КНО 85,5% ЧХС. Если в результате обнаруженных нарушений ОТ было выдано предписание об устранении нарушений и назначен административный штраф, то о высоком уровне качеств инспекторов КНО сообщают только 65,4%. Аналогично по-разному оцениваются действия инспекторов КНО в случае, если административный штраф не назначен или назначен (80,2 и 63,5% соответственно).

Другие аспекты самого процесса проведения КНМ также оказывают влияние на оценки профессиональных качеств и действий инспекторов КНО. Например, если проведение КНМ существенно повлияло на работу предприятия (была сокращена или полностью прекращена работа, сорвались сделки), то о высоком уровне профессионализма инспекторов КНО сообщают 70,5% ЧХС, а согласие с законностью, справедливостью и беспристрастностью их действий выражает 72,3%. Если же неудобства для предприятия были незначительными, то доля таких ответов составляет 83,6 и 80,3% соответственно. В случае сохранения режима работы предприятия в прежнем состоянии на время проведения КНМ на высокий уровень профессиональных качеств инспекторов КНО указывают 83,7% респондентов и 88,6% соглашаются с законностью, справедливостью и беспристрастностью их действий.

Прямая зависимость восприятия бизнесом профессиональных качеств инспекторов от сопутствующих эффектов КНМ, даже при отмеченной позитивной динамике оценок, позволяет предполагать, что при формировании ведомственных стандартов клиентоцентричности для персонала КНО

и определении ее показателей такие зависимости от результатов КНМ должны быть учтены.

По-видимому, во многом благодаря признаваемому респондентами росту профессионализма и компетентности инспекторов КНО, за годы проведения опросов растет и доверие представителей частных хозяйствующих субъектов к контрольно-надзорным органам. На вопрос «Доверяете ли вы государственным контрольно-надзорным органам?» 70,2% респондентов опроса 2023 г. ответили: «безусловно доверяю» и «скорее доверяю», что на 10% больше, чем в опросе 2021 г. Очевидно, этот факт можно рассматривать как отражение роста клиентоцентричности КНД государства в отношении бизнеса.

Заключение

Таким образом, данные проведенных РАНХиГС в 2017–2023 гг. соц-опросов представителей частных хозяйствующих субъектов позволили сделать следующее:

- охарактеризовать через оценки представителей ЧХС текущее состояние клиентоцентричности регулируемого Федеральным законом N 248-ФЗ госконтроля в интересах бизнеса по основным аспектам, раскрывающим оба ее параметра;
- определить главные тренды этих оценок, а с их помощью и направления развития самой клиентоцентричности госконтроля в интересах бизнеса. Ниже приведены некоторые ключевые, на взгляд авторов статьи, данные о выявленных оценках респондентами текущего состояния по исследованным аспектам клиентоцентричности контрольно-надзорной деятельности государства в отношении частных хозяйствующих субъектов и о трендах этих оценок (табл. 6).

Сделанный авторами и представленный в Таблице 6 обзор оценок респондентов опросов в качестве характеристик клиентоцентричности КНД государства в отношении ЧХС может обсуждаться и, вероятно, уточняться. Но представленная информация свидетельствует о принципиальной возможности регулярной оценки клиентоцентричности КНД государства в отношении частных хозяйствующих субъектов и о целесообразности использования этих оценок для коррекции политики клиентоцентричности государственного управления.

Так, полученные в опросах данные свидетельствуют о том, что, по мнению респондентов, госконтроль действительно помогает ЧХС обеспечивать безопасность их производственных объектов, процессов, продукции (и тем самым предотвращать или снижать риски причинения ими ущерба ОЗЦ), и динамика реализации этой заботы положительна. Например, в том, что госконтроль снижает уровень рисков причинения вреда (ущерба) такой ОЗЦ, как «жизнь и здоровье граждан», уверены 52,2% опрошенных (+9,8 п.п. к 2021 г.), а «имуществу граждан и организаций» – 37,6% (+11 п.п. к 2021 г.). С другой стороны, респонденты признают, что государство, регулирующее госконтроль, а также КНО, приходящие на предпри-

ятия ЧХС, заботятся и о снижении затрат бизнеса в связи с проведением в его отношении госконтроля. Например, в опросе 2023 г. респонденты отмечали, что средние расходы, связанные с исполнением обязательных требований, составили 6,4% от выручки, что меньше, чем в 2021 и 2022 гг. – 7,8 и 7,9%, соответственно.

Таблица 6

Ключевые оценки респондентами фактического состояния и тренды клиентоцентричности госконтроля в отношении ЧХС

№	Аспекты клиентоцентричности КНД государства в отношении ЧХС	Состояние и тренды клиентоцентричности в оценках представителей ЧХС (респондентов опросов РАНХиГС 2017–2023 гг.)
1	Распространенность КНМ и ПМ	<ul style="list-style-type: none"> – Количество КНМ, проводимых на предприятиях ЧХС, сокращается. В опросе 2023 г. 16,7% представителей бизнеса сообщили, что на их предприятии не было никаких КНМ в 2021 г., а 24,2% заявили, что их не было и в 2022 году (т.е. доля таких ответов выросла в 1,5 раза). – Судя по ответам респондентов опроса 2023 г., среднее количество КНМ на предприятиях ЧХС сократилось с 1,89 ед. в 2021 г. до 1,5 ед. в 2022 г., а количество ПМ (профилактических визитов, объявлений предостережения, консультирования и др.), напротив, увеличилось с 0,97 ед. до 1,44 ед. (без учета проверок налоговых органов)
2	Влияние госконтроля на безопасность объектов, процессов и продукции производства, на риски причинения ими вреда (ущерба) ОЗЦ	<ul style="list-style-type: none"> – Клиентоцентричность КНД в отношении ЧХС по данным опроса 2023 г. де-факто признали 35,5% респондентов, оценивших как «скорее положительное» общее влияние госконтроля на деятельность их предприятия (<i>на безопасность производства, качество и безопасность продукции предприятия, создаваемые риски причинения вреда гражданам и организациям, их имуществу, окружающей среде, памятникам культуры, нарушения законных прав и интересов граждан и т.д.</i>). – Это + 10,3% к оценке опроса 2021 г. За тот же период (с опроса 2021 г.) в два раза сократилась доля респондентов, отрицательно оценивших это влияние. – В опросе 2023 г. об улучшении по итогам последнего завершённого КНМ безопасности продукции для потребителей заявили 17,4% респондентов (в 2020 г. – 17,0%), безопасности производственного процесса – 29,4% (в 2020 г. – 29,4%), безопасности производственных объектов – 23% (в 2020 г. – 20,8%). – ПМ приносят большую пользу в обеспечении безопасности в деятельности предприятия, чем КНМ (например, на то, что безопасность производственного процесса улучшилась после ПМ, указали 35,2% респондентов, после КНМ – 29,4%)
3	Уровень регулятивной нагрузки на бизнес	<ul style="list-style-type: none"> – Повышается уверенность ЧХС в том, что требования являются достаточными и необходимыми, их выполнение приводит к снижению рисков причинения вреда до необходимого уровня (в опросе 2017 г. – 59,6%, в опросе 2022 г. – 62,8%, в опросе 2023 г. – 70,1%)

№	Аспекты клиентоцентричности КНД государства в отношении ЧХС	Состояние и тренды клиентоцентричности в оценках представителей ЧХС (респондентов опросов РАНХиГС 2017–2023 гг.)
4	Временные и материальные издержки при проведении КНМ и ПМ	– В опросе 2023 г. средние расходы предприятий респондентов, связанные с исполнением всех установленных обязательных требований по всем видам госконтроля (при оценке последнего завершеного КНМ), составили 6,4% от выручки, что меньше, чем в опросах 2021 (7,8%) и 2022 (7,9%) гг.
5	Доверие к КНО и оценка уровня компетентности и профессионализма инспекторов КНО	– Доля представителей ЧХС, высоко оценивающих уровень профессионализма и компетентности инспекторов КНО, проводивших мероприятия, выросла с 72% в 2021 г. до 73,6% в 2022 г. и до 80,9% в опросе 2023 г. – Доверие представителей частного бизнеса КНО выросло (с 60,2% в опросе 2022 г. до 70,2% в 2023 г.)

На взгляд авторов настоящей статьи, эти оценки представителей ЧХС, раскрывая положительные тренды в усилиях государства по обеспечению клиентоцентричности госконтроля в отношении ЧХС, дают основания и для возможной коррекции этих усилий. Прежде всего, ориентация на клиентоцентричность госконтроля в интересах ЧХС предполагает определение приемлемых (целевых) значений по всем основным аспектам обоих параметров этой клиентоцентричности.

В первую очередь, это могли бы быть аспекты и факторы клиентоцентричности, фактические значения (текущее состояние) которых, выявленные в ходе опросов, можно было бы определить как слабые места (или точки роста) ее обеспечения. Такой точкой роста, вероятно, должно стать влияние мероприятий госконтроля (и контрольных, и профилактических) на снижение рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям за счет усиления на предприятиях ЧХС безопасности объектов, процессов и продукции их производств. Сегодня, судя по оценкам респондентов опросов, это влияние скорее недостаточно.

Эта точка роста клиентоцентричности госконтроля в интересах ЧХС интересна и важна прежде всего потому, что в ней должны непосредственно соединяться ответственность частного бизнеса за обеспечение безопасности источников рисков и усилия госконтроля по поддержке этой ответственности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017.

2. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Тихомиров Ю.А., Старостина А.Н. Качество российского государственного управления: проблемы и приоритеты. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022.
3. Журихин С.А. Клиентоориентированность в сфере государственного управления // Вестник Университета Правительства Москвы. 2023. Т. 59, № 1. С. 26–32. EDN: BHPDZV
4. Калинин А.М. Использование принципа клиентоцентричности в государственном управлении: повестка внедрения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 7–25.
5. Клиентоцентричный подход в государственном управлении: Навигатор цифровой трансформации (под ред. О.В. Линник, А.В. Ожаровского, М.С. Шклярук). М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2020.
6. Ключева Н.Н. Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Colloquium-Journal. 2020. Т. 55, № 3–10. С. 90–91. EDN: FPJZFA
7. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2022 (С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузарова, Д. Р. Алимпеев и др.). Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. Дом ВШЭ, 2023.
8. Леонтьева Л.С., Смирнова В.В. Клиентоцентричность как фактор формирования качества репутационных ресурсов системы публичного управления (отечественный и зарубежный опыт) // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2022. № 3. С. 3–20. EDN: JYUGQH
9. Спиридонов А.А. Развитие государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: конституционно-правовой взгляд // Российская юстиция. 2023. № 3. С. 72–79. DOI: 10.52433/01316761_2023_03_72. EDN: MRHSBD
10. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Клиентоцентричность государственного контроля: оценка граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 38–60. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-3-38-60. EDN: GNYBYC
11. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка результативности государственного контроля с позиции бизнеса: ключевые тенденции // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 2. С. 32–53.
12. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021.

13. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан // Экономическая политика. 2019. Т. 14, № 1. С. 92–115.
14. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017.
15. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Реформа контрольно-надзорной деятельности государства: оценка с позиции граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 71–92.
16. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Масленникова Е.В. Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
17. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Спиридонов А.А. Методические подходы к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2019. Т. 19, № 2. С. 337–351.
18. Chadwick R., Ferens N., Olliff-Cooper J., Stern N., Walsh P. Customer-centric transformation in government. June 14. 2023. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/customer-centric-transformation-in-government>
19. Ozols G., Nielsen M.M. Connected Government Approach for Customer-centric Public Service Delivery: Comparing strategic, governance and technological aspects in Latvia, Denmark and the United Kingdom. December. 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/333681777_Connected_Government_Approach_for_Customer-centric_Public_Service_Delivery_Comparing_strategic_governance_and_technological_aspects_in_Latvia_Denmark_and_the_United_Kingdom

REFERENCES

1. Dobrolyubova, E.I. and Yuzhakov, V.N. (2017) *Evaluation of the effectiveness of control and supervisory activities: analysis of practice and methodological recommendations*. Moscow: RANEPА. (In Russian).
2. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N. Tikhomirov, Yu.A. and Starostina, A.N. (2022) *The quality of Russian public administration: problems and priorities*. Moscow: RANEPА. (In Russian).

3. Zhurikhin, S.A. (2023) 'Client orientation in the field of public administration', *Bulletin of the University of the Government of Moscow*, 1(59), pp. 26–32. (In Russian).
4. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. and Zygunovskaya, N.V. (2022) 'Client-centricity of the state control: assessment of citizens', *Public Administration Issues*, 3, pp. 38–60. (In Russian).
5. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. and Zygunovskaya, N.V. (2020) 'Assessment of the effectiveness of state control from a business perspective: key trends', *Public Administration Issues*, 2, pp. 32–53. (In Russian).
6. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. and Zygunovskaya, N.V. (2021) *The effectiveness and efficiency of the state's control and supervisory activities: the opinion of business and citizens*. Moscow: RANEPa. (In Russian).
7. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. and Zygunovskaya, N.V. (2019) 'The effectiveness of the control and supervisory activities of the state from the position of citizens', *Economic policy*, 1, pp. 92–115. (In Russian).
8. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. and Zygunovskaya, N.V. (2017) *The effectiveness of the control and supervisory activities of the state through the eyes of business*. Moscow: RANEPa. (In Russian).
9. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. and Zygunovskaya, N.V. (2019) 'Reform of the control and supervisory activities of the state: an assessment from the position of citizens', *Public Administration Issues*, 2, pp. 71–92. (In Russian).
10. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N., Zygunovskaya, N.V. and Maslennikova, E.V. (2020) *Assessment of the dynamics of the effectiveness of the control and supervisory activities of the state from the position of citizens as its ultimate beneficiaries*. Moscow: RANEPa. (In Russian).
11. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I. and Spiridonov, A.A. (2019) 'Methodological approaches to the assessment of control and supervisory activities from the perspective of citizens as final beneficiaries', *Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Sociology*, 19(2), pp. 337–351. (In Russian).
12. Linnik, O.V., Ozharovsky, A.V. and Shklyaruk, M.S. (2020) *Client-centric approach in public administration: Navigator of digital transformation*. Moscow: RANEPa. (In Russian).
13. Kalinin, A.M. (2023) 'Using the principle of customer-centricity in public administration: Agenda for implementation', *Public Administration Issues*, 3, pp. 7–25. (In Russian).
14. Klyueva, N.N. (2020) 'Protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control', *Colloquium-Journal*, 3–10(55), pp. 90–91. (In Russian).
15. Plaksin, S.M., Abuzyarova, I.A., Alimpeev, D.R. et al. (2023) *Control, supervision and licensing activities in the Russian Federation. Analytical report – 2022*. Moscow: HSE. (In Russian).

16. Leontieva, L.S. (2022) 'Client-centricity as a factor in the formation of the quality of reputational resources of the public administration system (domestic and foreign experience)', *Bulletin of the Moscow University. Series 21: Governance (State and Society)*, 3, pp. 3–20.
17. Spiridonov, A.A. (2023) 'Development of state control (supervision), municipal control and public control: constitutional and legal view', *Russian Justice*, 3, pp. 72–79.
18. Chadwick, R., Ferens, N., Olliff-Cooper, J., Stern, N. and Walsh, P. *Customer-centric transformation in government*. June 14. 2023. Available at: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/customer-centric-transformation-in-government>
19. Ozols, G. and Nielsen, M.M. *Connected Government Approach for Customer-centric Public Service Delivery: Comparing strategic, governance and technological aspects in Latvia, Denmark and the United Kingdom*. December. 2018. Available at: https://www.researchgate.net/publication/333681777_Connected_Government_Approach_for_Customer-centric_Public_Service_Delivery_Comparing_strategic_governance_and_technological_aspects_in_Latvia_Denmark_and_the_United_Kingdom

Статья поступила в редакцию 17.08.2022;
одобрена после рецензирования 01.10.2022;
принята к публикации 15.11.2023.

Научная статья

УДК: 351.83:331.52

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-38-70

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА УСЛУГ СЛУЖБ ЗАНЯТОСТИ ПРИ ПЕРЕХОДЕ НА КЛИЕНТОЦЕНТРИЧНЫЙ ПОДХОД И ЦИФРОВОЙ ФОРМАТ

**Лищук Елена Николаевна¹,
Капелюк Сергей Дмитриевич²**

¹ Кандидат экономических наук, доцент; старший научный сотрудник отдела социальных проблем, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН; 630090, г. Новосибирск, пр. Академика Лаврентьева, д. 17; доцент кафедры экономики предпринимательской деятельности, Сибирский государственный университет водного транспорта; 630099, г. Новосибирск, ул. Щетинкина, д. 33; LishchukEN@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-0188-5993

² Кандидат экономических наук, доцент; старший научный сотрудник отдела социальных проблем, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН; 630090, г. Новосибирск, пр. Академика Лаврентьева, д. 17; доцент кафедры экономической теории и прикладной экономики, Новосибирский государственный технический университет; 630073, г. Новосибирск, пр. Карла Маркса, д. 20; доцент кафедры экономики предпринимательской деятельности и логистики, Новосибирский государственный университет экономики и управления; 630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, д. 56; skapelyuk@bk.ru; ORCID: 0000-0002-4175-8227

Аннотация. Службы занятости заинтересованы в формировании объективной оценки качества оказываемых населению услуг. Данная задача стала особенно актуальной в связи с переходом государственных служб занятости населения к клиентоцентричному подходу и внедрением цифровых форматов предоставления услуг. Авторы провели исследование практики оценки качества услуг по содействию занятости населения. Были изучены зарубежные и отечественные теоретические и практические подходы к оценке качества оказания госуслуг в условиях цифровой среды и применения клиентоцентричного подхода. Информационную базу составили отзывы соискателей о доступности услуг служб занятости; микроданные выборочного наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения Росстата; статистические данные по индикаторам цифровой экономики по субъектам Российской Федерации; результаты анкетирования клиентов, по-

лученные центром занятости г. Новосибирска; сведения из интервью и неформальных бесед с представителями органов занятости населения г. Новосибирска и Новосибирской области. Инструментарий исследования включает статистические методы анализа, контент-анализ отзывов соискателей. Исследование показало, что с переходом на цифровой формат оказания услуг удовлетворенность их качеством во многом определяется наличием у клиента цифровых компетенций и доступа к цифровым сервисам. При этом используемая органами занятости методика оценки клиентоцентричности не учитывает данные аспекты. В заключении представлены рекомендации по совершенствованию методического обеспечения оценки клиентоцентричности служб занятости.

Ключевые слова: цифровизация, государственные услуги, службы занятости населения, клиентоцентричность, клиентоориентированность, цифровые навыки, занятость.

Для цитирования: Лищук Е.Н., Капелюк С.Д. Оценка качества услуг служб занятости при переходе на клиентоцентричный подход и цифровой формат // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 38–70. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-38-70.

ASSESSING THE QUALITY OF EMPLOYMENT SERVICES IN THE TRANSITION TO A CLIENT-CENTRIC APPROACH AND DIGITAL FORMAT

Elena N. Lishchuk¹,
Sergey D. Kapelyuk²

¹ PhD (in Economics), Associate Professor; Senior Researcher, Department of Social Problems, Institute of Economics and Industrial Engineering, the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences; 17 Akademika Lavrentieva Av., 630090 Novosibirsk, Russia; Associate Professor, Siberian State University of Water Transport; 33 Shchetinkina Str., 630099 Novosibirsk, Russia; LishchukEN@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-0188-5993

² PhD (in Economics), Associate Professor; Senior Researcher, Department of Social Problems, Institute of Economics and Industrial Engineering, the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences; 17 Akademika Lavrentieva Av., 630090 Novosibirsk, Russia; Associate Professor, Novosibirsk State Technical University; 20 Karla Marksa Av., 630073 Novosibirsk, Russia; Associate Professor, Novosibirsk State University of Economics and Management; 56 Kamenskaya Str., 630099 Novosibirsk, Russia; skapelyuk@bk.ru; ORCID: 0000-0002-4175-8227

Abstract. Employment services are interested in forming an objective assessment of the quality of services provided to the population. Despite the implementation of a client-centered approach, there has been a decrease in service quality assessment as employment services transitioned to digitalization of service provision. This decline

can be attributed, in part, to the low digital literacy among the population. The authors conducted a study of the practice of evaluating service quality in promoting employment. The paper reviews both theoretical and practical approaches to assessing public service quality in a digital environment and implementing a client-centered approach. The research draws on various sources, including job seekers' reviews, microdata on public service quality and availability, digital economy statistical data, survey results from employment service clients, and interviews with representatives of employment agencies in the Novosibirsk region. The methods of the research include statistical analysis and content analysis. The findings indicate that with the transition to a digital format of service delivery, customers' satisfaction with the quality of services is largely determined by their digital competencies and access to digital services. However, the current methodology for assessing client-centricity lacks consideration of these factors. The conclusion presents recommendations for enhancing the methodological support for assessing client centricity, leading to a more concise evaluation of the quality of employment services.

Keywords: digitalization, public services, public employment services, customer centricity, customer orientation, digital skills, employment.

For citation: Lishchuk, E.N. and Kapelyuk, S.D. (2023) 'Assessing the quality of employment services in the transition to a client-centric approach and digital format', *Public Administration Issues*, 4, pp. 38–70. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-38-70. (In Russian).

JEL Classification: H41, H43.

Введение

Анализ качества оказания государственных услуг в сфере содействия занятости населения выступает одним из важных инструментов управления в деятельности различных профессиональных групп пользователей. Так, для руководителей центров занятости населения он реализуется через мониторинг показателей, участвующих в расчете индекса клиентоцентричности. В академическом сообществе такой анализ позволяет оценить доступность получения гражданами услуг в сфере содействия занятости населения, а также установить проблемы, с которыми они сталкиваются. Совместные усилия практиков и ученых в данном направлении будут способствовать совершенствованию методического обеспечения анализа, а реализация обоснованных предложений позволит повысить качество оказания услуг для населения в условиях цифрового неравенства.

Клиентоцентричный подход сегодня активно применяется в публичном секторе (Линник и др., 2020). В число стратегических инициатив, утвержденных Правительством России в 2021 г., включена инициатива «Клиентоцентричность». Ее цель – сделать органы власти более внимательными к запросам граждан. Для ее реализации разработан федеральный проект «Государство для людей», в соответствии с которым проработаны стандарты клиентоцентричности: «Государство для людей», «Государство для бизнеса» и «Стандарт для внутреннего клиента».

Согласно этим стандартам, внедрение клиентоцентричного подхода напрямую связано с развитием цифровых сервисов. В стандарте «Государство для людей» цифровые каналы определены преимущественными каналами взаимодействия органов власти с клиентами. Таким образом, успешность развития цифровой инфраструктуры во многом определяет эффективность внедрения клиентоцентричного подхода в госуправление. Представляется важным изучить, как именно осуществляется переход служб занятости населения (далее – СЗН) России на клиентоцентричный подход и цифровой формат, выявить проблемы и перспективы его реализации, в том числе с точки зрения удовлетворенности клиентов.

Внедрение клиентоцентричного подхода в деятельность СЗН предполагает изменение принципов работы как с гражданами, так и с работодателями. В рамках исследования переход на клиентоцентричность изучается в тесной связи с цифровизацией деятельности СЗН. Отсутствие необходимых цифровых компетенций у части населения может стать препятствием для успешной реализации реформы. В связи с этим данное исследование фокусируется на клиентоцентричности в отношении граждан.

При переходе на клиентоцентричный подход разработаны единые требования для всех государственных СЗН России. Поэтому мы позиционируем данное исследование как направленное на изучение российской практики в целом без рассмотрения специфики отдельных регионов или муниципалитетов. В то же время при проведении исследования нами использованы данные Центра занятости города Новосибирска, полученные в период реализации реформы. Полученные результаты, на наш взгляд, не являются специфичными для данного муниципалитета, отражая, в первую очередь, практику внедрения единых требований на национальном уровне, и могут быть распространены на Российскую Федерацию в целом.

Прекаризация занятости в условиях цифровизации

Глобальные трансформационные процессы, обусловленные цифровизацией, затронули все сферы деятельности человека. Откликом на такие изменения стали прекариат и явление социальной прекарности, которые характерны преимущественно для трудовых отношений и проявляются, в частности, в безработице, отсутствии социальных гарантий и социальных лифтов и др.

Прекаризацией Р. Кастель назвал динамику сферы труда и занятости в течение последних десятилетий, понимая под ней вынужденную необходимость субъектов рынка труда самостоятельно решать свои проблемы в условиях неопределенного будущего (Сизова, Осипова, 2016). В результате прекаризации возникает социальная прекарность. Применительно к рынку труда в литературе встречаются два подхода к определению прекарности: прекарность труда (малоквалифицированный труд, который не ценится на предприятии) и прекарный статус занятости (незащищенные формы занятости) (Сизова, Осипова, 2016). В данном исследовании мы понимаем прекарность труда в соответствии со вторым подходом, рассматривая ограничения в доступе на рынок труда как фактор социальной прекарности.

Переход на цифровой формат оказания госуслуг населению, в том числе в рамках реформы служб занятости, а также дистанционная занятость в период пандемии *Covid-19* стали своеобразной проверкой компьютерной грамотности населения. Характерно, что среди российских граждан, не зарегистрированных на портале госуслуг, уровень владения цифровыми навыками значительно ниже по сравнению с теми, кто зарегистрирован на данном портале (Дмитриева и др., 2021).

Повсеместная цифровизация трудовой деятельности, автоматизация и компьютеризация рабочих мест вызвали определенные трудности у категории работников «50 лет и старше». В то время как молодежь, свободно находящаяся в цифровой среде, потеряла навыки коммуникации при трудоустройстве на работу (Лищук, Капелюк, 2023).

В этой связи нельзя не отметить социально-экономическую значимость клиентоцентричного подхода СЗН для снижения прекарности, присущей цифровому рынку труда. Это касается как случая потери и поиска работы для лиц трудоспособного возраста, так и возможностей адаптации на рынке труда для молодых специалистов. Использование специалистами СЗН клиентоцентричного подхода при оказании услуг населению позволяет: снять волнение соискателей по поводу потери работы и придать уверенность в том, что найдется другая работа; уменьшить степень их беспокойства по поводу материального положения, обеспечив поддержку государства в форме выплат социального характера, пособий по безработице; помочь стать более уверенными в трудовой карьере молодым специалистам.

Таким образом, современный тренд на цифровизацию немислим без клиентоцентричного подхода как в бизнесе, так и при оказании госуслуг населению.

Цифровая трансформация определена национальной целью развития страны в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.». Об усилении роли цифровизации в деятельности СЗН свидетельствуют внесенные изменения в Закон РФ от 19.04.1991 N 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». Согласно поправкам, оказание услуг в области содействия занятости населения осуществляется посредством электронного документооборота с использованием ЕЦП (ст. 16-2 Закона N 1032-1). Для получения таких услуг в соответствии со ст. 15 Закона N 1032-1 граждане и работодатели подают в органы занятости документы в электронной форме с использованием ЕЦП и портала «Госуслуги».

Это предусматривает постоянное совершенствование сервисов, цифровых платформ и т.п., а также мониторинг потребностей клиентов и оценку удовлетворенности качеством оказания услуг.

Заслуживает внимание работа В. Н. Южакова и соавторов (2022), в которой представлены результаты оценки гражданами клиентоцентричности государственного контроля. Отмечается, что оценки показателей клиентоцентричности при личном обращении граждан в контрольно-надзорные

органы существенно выше по сравнению с дистанционным взаимодействием. Учитывая тенденцию цифровизации, авторы работы считают критически важным повышение клиентоцентричности в рамках дистанционного формата.

Согласно результатам опросов, проведенных исследователями из РАН-ХиГС в 2022–2023 гг., более 80% респондентов готовы к цифровому взаимодействию с государством. Тем не менее доля граждан, не готовых к такому взаимодействию, существенно выше среди лиц в возрасте старше 60 лет, с низким уровнем образования и проживающих в сельской местности (Южаков и др., 2023).

Целью настоящего исследования является изучение практики оценки удовлетворенности населения качеством оказания государственных услуг по содействию занятости в условиях перехода на клиентоцентричный подход и цифровой формат.

Гипотеза исследования: снижение оценки качества услуг, оказываемых службами занятости, несмотря на применение ими клиентоцентричного подхода, произошло в связи с переходом на цифровой формат оказания услуг и связано с низкой цифровой грамотностью населения.

Выдвижению данной гипотезы способствовали результаты обзора зарубежных и отечественных публикаций. В публикациях, посвященных деятельности служб занятости России в 2021–2023 гг., отмечен ряд негативных тенденций. В отчете Счетной палаты Российской Федерации по проверке использования бюджетных средств, выделенных на создание, развитие и эксплуатацию Единой цифровой платформы «Работа в России» (далее – ЕЦП), указано невыполнение критерия «Снижение доли сообщений об ошибках в работе Платформы и отрицательных отзывов пользователей»¹. В 2021–2022 гг. установлено снижение удовлетворенности клиентов услугами, оказываемыми службами занятости, которое проявилось в снижении средней оценки, указанной клиентами в отзывах, росте числа негативных отзывов (см.: Лищук, Капелюк, 2022; Маслова, Колесникова, Околелых, 2023).

Степень изученности вопроса клиентоцентричности в литературе

Современные исследователи клиентоцентричности относят ее зарождение к середине XX в., находя ее истоки в трудах классиков менеджмента (Gummesson, 2008; Pardo-Jaramillo и др., 2020). Ойнер и др. (2018) представили результаты изучения понятия «клиентоориентированность», полученные на основе метаанализа публикаций, размещенных в базе Scopus. Они

¹ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных средств, выделенных на создание, развитие и эксплуатацию информационно-аналитической системы «Общероссийская база вакансий «Работа в России» в 2015–2021 годах» // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/f9f/p4qastukxqu2hjst1teg2i01n6tj22r3.pdf> (дата обращения: 24.06.2023).

выделили три волны эволюции данного понятия. Первая волна связана с критикой продуктоориентированного подхода к бизнесу и формированием предпосылок перехода к клиентоориентированному подходу. Во второй волне развития данного подхода ориентация на клиента рассматривается в качестве одного из элементов концепции рыночной ориентации. Впоследствии в результате более глубокого изучения составных частей его выделили в отдельный подход – клиентоцентричный (*customer centricity*) – третья волна (Ойнер и др., 2018).

В зарубежной литературе, как отмечают О. Ойнер и соавторы, используются близкие по значению понятия *customer orientation*, *customer focused*, *customer centricity* и *customer driven*, которые в российской литературе в течение длительного периода переводились как «клиентоориентированность» (там же).

Отличаются ли данные понятия или все дело в особенностях перевода? Для этого обратимся к методическому руководству «Клиентоцентричный подход в госуправлении: навигатор цифровой трансформации», разработанному Центром подготовки цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС. Под клиентоориентированностью понимают действия, которые направлены на понимание потребности клиента, выполнение требований и стремление превзойти ожидания каждого клиента. Клиентоцентричность – это модель построения деятельности, устройство организации, обеспечивающее предоставление услуг, максимально адаптированных для каждого клиента (Линник и др., 2020). Опираясь на данные трактовки, можно сделать вывод, что клиентоориентированность выступает фундаментом клиентоцентричной модели.

В статье Л. Ламберти под клиентоцентричностью понимается способность фирмы: (1) постоянно взаимодействовать с клиентами для выявления явных и неявных потребностей; (2) вовлекать клиентов в процессы принятия решений по разработке новых товаров и услуг; (3) выстраивать скоординированную оргструктуру для оперативного сбора и обработки информации о клиентах; (4) обеспечивать систему логистики, позволяющую удовлетворить потребности клиентов (Lamberti, 2013).

Как показал поиск в системе научных публикаций «Академия Google», термин «клиентоцентричность» в англоязычной литературе появляется на рубеже 1990–2000-х гг. Публикации, посвященные клиентоцентричности в государственном секторе, активизировались несколько позже, в середине 2000-х гг. Быстрый рост числа публикаций в англоязычной литературе, затрагивающих проблему клиентоцентричности, как в целом, так и в госсекторе, начался в последние годы (рис. 1).

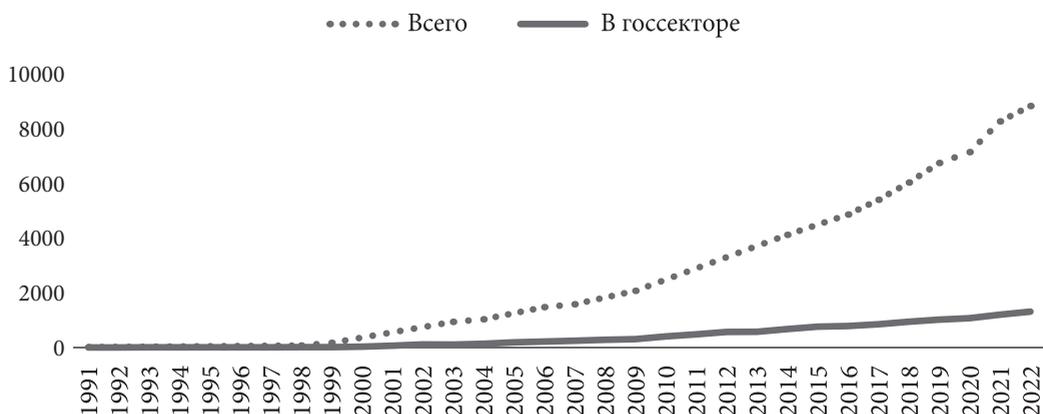
Зарубежные исследователи подчеркивают, что концепция клиентоцентричности получает все более широкое распространение в госсекторе как средство повышения качества услуг и удовлетворенности граждан полностью, качеством и доступностью услуг (Ananda, Pawsey, Nayeem, 2022; Hashim и др., 2022).

Внедрение принципов клиентоцентричности соответствует идеям модернизации госуправления на основе концепции нового государственного

менеджмента (*New Public Management*) (Jacob, Schiffino, Biard, 2018; Kakouris, Meliou, 2011; Ma, 2017). Концепция предполагает переход на рыночные принципы управления и заимствование успешных практик из частного сектора.

Рисунок 1

Результаты поиска англоязычных публикаций по запросам «клиентоцентричность» и «клиентоцентричность в госсекторе» в «Академии Google» (*Google Scholar*) по году публикации



Источник: Определено авторами по данным *scholar.google.com* (дата обращения: 17.07.2023).

Данные по позиции «Всего» получены с помощью запроса “customer centric” OR “customer centricity”; «В госсекторе» – с помощью запроса (“customer centric” OR “customer centricity”) AND (“public sector” OR “public service”).

Внедрение клиентоцентричного подхода в деятельность госучреждений имеет особенности: значительная неоднородность пользователей; необходимость удовлетворения потребностей всех групп клиентов; сравнительно редкая частота использования; сложность контента ввиду законодательных ограничений; интероперабельность с целью реализации межведомственного взаимодействия; отсутствие по многим видам услуг конкуренции (Gummesson, 2008; Van Velsen и др., 2009).

Отмечают следующие преимущества клиентоцентричного подхода в госсекторе: повышение доверия граждан к госучреждениям; рост прозрачности и подотчетности, поскольку граждане становятся активными участниками процесса оказания госуслуг; содействие оргинновациям и совершенствованию деятельности с использованием информации о предпочтениях и приоритетах граждан (McDonald, 2006).

С развитием клиентоцентричного подхода расширилась практика использования различных индексов для оценки удовлетворенности потребителей услуг. Например, в США, Великобритании, Австралии, Сингапуре используется индекс удовлетворенности клиентов (*Customer Satisfaction Index*), который основан на опросах потребителей услуг и представляет

собой интегральную оценку удовлетворенности². В большинстве случаев индекс разрабатывается негосударственными организациями по единой методике для частного сектора и госсектора, но его результаты используются государственными органами.

В международной практике есть примеры расчета аналогичных индексов государственными СЗН, например, в Германии и Эстонии рассчитываются индексы удовлетворенности работодателей и соискателей рабочих мест³. В рамках реализации клиентоцентричного подхода в госсекторе рассчитываются и другие интегральные индексы, такие как индекс потребительской лояльности (*Net Promoter Score*) в Финляндии (Luoma-aho, Canel, Nakola, 2021).

Для успешного внедрения клиентоцентричного подхода при предоставлении госуслуг требуются преобразования на всех уровнях управления (Weerakkody, Janssen, Dwivedi, 2011).

В частности, создание технологической инфраструктуры; формирование культуры, ориентированной на потребителя; создание механизмов обратной связи; разработка индикаторов клиентоцентричности для оценки эффективности предоставления услуг; обеспечение доступности и удобства цифровых платформ (Bannister, Connolly, 2011; Ozols, Nielsen, 2018; Weerakkody, Janssen, Dwivedi, 2011).

Первые этапы построения цифровой системы госуслуг не были клиентоцентричными, поскольку дизайн соответствующих информационных систем не определялся их пользователями (Van Velsen и др., 2009). В дальнейшем цифровизация госуслуг стала одним из способов повышения клиентоцентричности (Chan, Lau, Pan, 2008; Ozols, Nielsen, 2018). Между тем масштабная цифровизация привела к чрезмерному оптимизму в оценке ее возможностей. Результатом стало то, что с развитием прогресса новые цифровые решения могут внедряться без полного понимания их влияния на формирование потребительской ценности госуслуги (Lember, Brandsen, Tõnurist, 2019; Trischler, Trischler, 2022).

По мере развития цифровизации исследователи поняли, что полноценное использование электронных госуслуг определяется не только наличием доступа пользователей к цифровым технологиям, но и уровнем их владения цифровыми навыками. Исследования показывают, что в число наиболее значимых факторов выбора дистанционного формата получения госуслуги выступают цифровые навыки (Pieterse, Ebbers, 2008; Robles, Torres-Albero, Villarino, 2022; Rodríguez-Hevíá, Navío-Marco, Ruíz-

² American Customer Satisfaction Index // ACSI. URL: <https://theacsi.org/>; The UK Customer Satisfaction Index (UKCSI) // Institute of Customer Service. URL: <https://www.instituteofcustomerservice.com/research-insight/ukcsi/>; 2019 Annual Customer Satisfaction Measurement Survey // NSW Government. URL: <https://www.nsw.gov.au/sites/default/files/2020-06/DCS-OCSC-2019-Annual-Customer-Satisfaction-Survey.pdf>; Customer Satisfaction Index of Singapore (CSISG) // Singapore Management University. URL: <https://ise.smu.edu.sg/csisp/customer-satisfaction-index-singapore-csisg> (дата обращения: 02.09.2023).

³ Nunn A. Review of Performance Management in Public Employment Services // European Commission (2013), Brussels. URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en> (дата обращения: 02.09.2023).

Gómez, 2020). Кроме того, люди с более высоким уровнем цифровых навыков демонстрируют более высокую удовлетворенность госуслугами, предоставляемыми в электронном виде (Ebbbers, Jansen, van Deursen, 2016). Опираясь на результаты исследований, В. Эбберс с соавторами утверждают, что в развитых странах в будущем недостаточный уровень цифровых навыков не будет препятствовать получению госуслуг, но будет влиять на оценку качества их оказания (Ebbbers, Jansen, van Deursen, 2016). Данные результаты свидетельствуют о том, что внедрение клиентоцентричного подхода в государственном секторе должно опираться на уровень владения гражданами цифровыми навыками.

Количество публикаций по поиску «клиентоориентированность» (13 232 ед.) в электронной библиотеке *elibrary.ru* значительно превышает количество публикаций по клиентоцентричности (1227 ед.). При этом наибольший удельный вес последних приходится на более поздний период (2018–2022 гг.) (рис. 2). Сравнение результатов (рис. 1 и 2) показывает, что интерес к клиентоцентричности в русскоязычной научной литературе появился намного позже. До 2021 г. в русскоязычных публикациях практически не рассматривались проблемы клиентоцентричности при оказании госуслуг. Рост числа публикаций по данной проблематике начался в 2021 г., т.е. с появлением стратегической инициативы «Клиентоцентричность», и уже в 2022 г. доля публикаций по клиентоцентричности, рассматривающих или упоминающих госсектор, в русскоязычной литературе (23%) значительно превысила аналогичную долю в англоязычной (15%).

Рисунок 2

Результаты поиска по слову «клиентоцентричность» в библиотеке *elibrary.ru* по году публикации



Источник: Определено авторами по данным *elibrary.ru* (дата обращения: 17.07.2023).

Данные по позиции «Всего» получены с помощью запроса «клиентоцентричность»; «В госсекторе» – в подборке по запросу «клиентоцентричность» по словам «государственный», «государственные услуги», «госуслуги», «государственный сектор», «госсектор» с учетом морфологии.

Анализ работ по рассматриваемой проблематике позволил установить следующее:

- исследования затрагивают разные области наук (экономика, менеджмент, маркетинг, политология, социология, психология и др.), зачастую они носят междисциплинарный характер;
- концепция ориентации на клиента является одной из наиболее обсуждаемых как в научной среде, так и среди практиков. Однако единого определения понятий «клиентоориентированность» и «клиентоцентричность» не установлено. У некоторых авторов имеет место их отождествление (Сабинова, 2021; Трушкина, Рынкевич, 2019);
- теоретическая концептуализация клиентоцентричного подхода позволила сформировать разные точки зрения к определению данного понятия: как один из элементов рыночно-ориентированного подхода (Gummesson, 2008; Pardo-Jaramillo и др., 2020); как частный случай сервисно-ориентированного подхода (Gebauer и др., 2009); как самостоятельный подход к управлению организацией (Palacios-Marques, Guijarro, Carrilero, 2016). В рамках данного исследования наше понимание клиентоцентричности ближе всего ко второму подходу. Мы понимаем под клиентоцентричностью прежде всего стратегию по улучшению качества обслуживания и поддержанию долгосрочной лояльности клиентов, основными элементами которой являются разработка и предоставление услуг с учетом потребностей клиентов и систематического сбора обратной связи;
- очевидно широкое применение клиентоцентричного подхода в банковском секторе, а также на предприятиях сферы услуг (гостиничный сервис, общественное питание, транспорт, логистика);
- отмечено повышенное внимание исследователей в применении клиентоцентричности как ключевого направления совершенствования государственного управления в России. В фокусе работ находятся вопросы изменения требований к служащим в условиях построения сервисного государства; внедрение ценностей клиентоцентричности в деятельность органов власти; использование данного принципа в подготовке кадров на госслужбе; развитие профессиональной культуры госслужбы и др.

Представляют интерес публикации, посвященные совершенствованию госуслуг на основе клиентоцентричного подхода и в условиях цифровой трансформации (Линник и др., 2020; Малкин, 2022). Большую ценность имеют работы, в которых предложены методики оценки качества услуг в условиях реализации концепции клиентоцентричности (Вадимова, Витчукова, 2017; Романова, 2023; Савцова и др., 2022; Южаков и др., 2022). Несмотря на то, что они затрагивают другие сферы (деятельность таможенных органов, банковскую деятельность) или направления, отличные от содействия занятости населения (клиентоцентричную трансформацию пенсионного обеспечения или клиентоцентричность медицинских услуг в здравоохранении), эти работы исследуют проблемы повышения качества услуг. Заслуживают внимание исследования, раскрывающие систему независимой оценки качества услуг в социальной сфере, акцентирующие внимание на техноло-

гиях, проблемах и перспективах внедрения клиентоцентричного подхода (Григорьянц, Петрова, 2022).

Таким образом, в академической среде практически отсутствуют работы, посвященные оценке качества оказания услуг в деятельности СЗН в условиях цифровизации и внедрения клиентоцентричного подхода.

Эмпирическая база исследования

В ходе исследования проведено изучение практики оценки качества госуслуг по содействию занятости в России в 2013–2023 гг. Эмпирической базой исследования стали ведомственные нормативно-правовые акты и методические рекомендации, стратегические документы, статистические данные, результаты анкетирования и интервью. Исходя из поставленных рамок исследования рассматривались услуги государственных СЗН, оказываемые гражданам (в первую очередь по содействию в поиске подходящей работы).

Для анализа целевых ориентиров государственной политики в части повышения качества услуг по содействию занятости использованы Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости» (2013–2030 гг.) (далее – Госпрограмма «Содействие занятости») и отчеты о ходе ее реализации⁴. Для изучения нормативно-правовой основы методики измерения качества госуслуг по содействию занятости использованы ведомственные нормативные акты⁵. В ходе проведения реформы сотрудниками Федерального центра компетенций в сфере занятости населения ВНИИ труда разработано методическое и информационное обеспечение по управлению клиентским опытом и обеспечению клиентоцентричности в сфере содействия занятости⁶.

Для изучения удовлетворенности населения услугами СЗН в России авторы использовали данные выборочного наблюдения качества и доступности услуг (далее – КДУ) в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения Росстата (микроданные размещены на сайте https://rosstat.gov.ru/itog_inspect). обследо-

⁴ Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения» // Минтруд России. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/3/1> (дата обращения: 21.07.2023).

⁵ Приказ Минздравсоцразвития России N 1490 от 5 декабря 2011 г. «Об оценке качества и доступности государственных услуг в области содействия занятости населения» // Кодекс. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902320819>; Приказ Минтруда России от 26 октября 2017 г. N 751 «Об оценке качества и доступности государственных услуг в области содействия занятости населения» // Кодекс. URL: <https://docs.cntd.ru/document/555613696>; Приказ Минтруда России от 27 июня 2019 г. N 448 «О внесении изменений в приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. N 302 "Об утверждении Единых требований к организации деятельности органов службы занятости в части требований к помещениям и оснащению рабочих мест" // Кодекс. URL: <https://docs.cntd.ru/document/560596125>; Приказ Минтруда России от 16 марта 2023 г. N 156 «Об утверждении Стандарта организации деятельности органов службы занятости населения в субъектах Российской Федерации» // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406489963/> (дата обращения: 21.07.2023).

⁶ Система управления клиентским опытом // Федеральный центр компетенций в сфере занятости. URL: [https://xwiki.czn-office.ru/bin/view/Организация службы занятости/Система управления клиентским опытом/](https://xwiki.czn-office.ru/bin/view/Организация%20службы%20занятости/Система%20управления%20клиентским%20опытом/) (дата обращения: 28.07.2023).

ние проводится один раз в два года, на момент написания статьи доступны данные за 2013–2021 гг. (авторами использованы данные с 2015 г., так как в 2013 г. выборка была значительно меньше). Ограничением источника выступает то, что невозможно получить оперативную информацию по динамике удовлетворенности в ходе реформы деятельности СЗН.

В исследовании использованы результаты анкетирования клиентов СЗН, организованного центром занятости г. Новосибирска. Последний включает девять отделов занятости населения, в том числе семь – по районам города, один отдел занятости Центрального округа, один филиал – центр занятости г. Обь. Респонденты оценивали удовлетворенность качеством оказания услуг по шести параметрам: время оказания услуги, ясность оказания услуги, профессионализм сотрудников, доброжелательность сотрудников, удобство, вероятность рекомендации СЗН. Период сбора информации: июль 2022 г. – январь 2023 г. Общее количество опрошенных – 2069 респондентов.

Для оценки удовлетворенности качеством услуг по содействию занятости в условиях перехода на ЕЦП авторы использовали результаты контент-анализа отзывов соискателей о доступности услуг СЗН, размещенные на сайте *flamp.ru*. Отзывы собраны методом сплошной выборки с января 2020 г. по декабрь 2022 г. по всем учреждениям Новосибирска, отнесенным в категорию «Службы занятости населения». Выборка составила 82 отзыва.

В данной работе продолжен сбор информации посредством проведения полуструктурированных интервью и неформальных бесед. В отличие от ранее выполненных исследований (Лищук, Капелюк, 2023) продолжительность сбора информации увеличена с января по май 2023 г., расширен перечень субъектов. В качестве информантов выступили: руководители и специалисты центра занятости населения, представители Федерального центра компетенций в сфере занятости Минтруда России, представители управления занятости населения Министерства труда и социального развития Новосибирской области. Выборка формировалась методом «снежного кома». Всего опрошено 10 экспертов.

Для оценки уровня владения цифровыми навыками населением по субъектам Российской Федерации авторы включили в исследование статистические данные сборника «Индикаторы цифровой экономики: 2022» (Абдрахманова и др., 2023).

Российская практика оценки качества услуг служб занятости при переходе на клиентоцентричный подход и цифровой формат

В настоящее время деятельность СЗН – основных проводников оказания госуслуг в сфере занятости – становится все более клиентоориентированной, что тесно связано с оценкой качества оказания услуг населению. Оценка качества услуг по содействию занятости, оказываемых государственными СЗН, осуществлялась еще до внедрения клиентоцентричного подхода. С 2012 г. Минтруд России вел мониторинг качества и доступности

госуслуг в области содействия занятости населения⁷. Оценка качества услуг была основана на определении степени достижения целевых значений количественных индикаторов на региональном уровне (таких как доля трудоустроенных граждан в общем числе обратившихся). В 2017 г. в методику оценки добавлен интегральный индекс качества госуслуг в области содействия занятости населения, который рассчитывался на основе десяти индикаторов⁸.

Как в первоначальной, так и в модифицированной методике выбранный перечень индикаторов характеризовал качество услуг лишь условно. Ни один из индикаторов не отражал удовлетворенность клиентов СЗН: как граждан, так и работодателей. Значения индикаторов во многом зависят от региональных особенностей: отраслевой структуры экономики, уровня развития малого бизнеса, напряженности на рынке труда.

Оценка удовлетворенности граждан как один из показателей качества госуслуг по содействию занятости определена в Госпрограмме «Содействие занятости». В 2014 г. в число целевых индикаторов программы включен удельный вес граждан, удовлетворенных полностью, доступностью и качеством услуг в области содействия занятости. Источником данных для оценки удовлетворенности должны были стать ежегодные опросы граждан, обратившихся за предоставлением государственных услуг в центры занятости населения. Средства на проведение опросов в рамках Программы были предусмотрены только с 2016 г.

Между тем в отчетах о ходе реализации Госпрограммы «Содействие занятости» за 2013, 2015 и 2017 гг. указаны фактические значения данного индикатора. Любопытно, что они совпадают с данными проводившегося в эти же годы КДУ Росстата. Формулировки вопросов и вариантов ответа в КДУ не вполне соответствовали формулировке индикатора в Госпрограмме: респондентов КДУ просили оценить удовлетворенность услугами СЗН (без упоминания качества, полноты или доступности). Более того, формулировки вариантов ответа в разные годы менялись. В результате к тем, кто удовлетворен услугами СЗН, в 2013 и 2015 гг. отнесены выбравшие варианты «удовлетворен» и «не совсем удовлетворен», в 2017 г. – «полностью удовлетворен», «скорее удовлетворен» и «скорее не удовлетворен». На наш взгляд, отнесение респондентов, выбравших последний вариант ответа, к числу лиц, удовлетворенных услугами, является ошибочным, и использованные данные не соответствовали заявленной формулировке индикатора.

Процесс оценки качества услуг по содействию занятости претерпел радикальные изменения после запуска национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости». В 2019 г. был утвержден новый вариант Единых требований к организации деятельности органов

⁷ Положение об оценке качества и доступности государственных услуг в области содействия занятости населения, регламентирующее методику оценки, было утверждено Приказом Минздравсоцразвития России N 1490 от 5 декабря 2011 г.

⁸ Перечень индикаторов и методика расчета интегрального индекса представлены в Приказе Минтруда России от 26 октября 2017 г. N 751.

службы занятости⁹. В число требований добавлены требования к системе контроля и оценки качества, а среди показателей качества указан уровень удовлетворенности гражданами и работодателями качеством и доступностью услуг.

В рамках реализации национального проекта в 2019 г. запущена модернизация служб занятости, которая началась в 16 регионах России. В каждом из них были выбраны пилотные центры занятости. При этом плановые значения удовлетворенности клиентов составили 60%, фактические – 62% для граждан и 61% – для работодателей. В 2020 г. число регионов увеличилось до 41. В то же время затраты на финансирование мероприятий по модернизации в 2020 г. были сокращены, в связи с чем число мероприятий было ограничено. В 2021 г. число регионов возросло до 61.

В связи с переходом на клиентоцентричный формат оценка качества услуг служб занятости стала осуществляться на основе анализа качества клиентского опыта. В соответствии с требованиями к анализу качества клиентского опыта, утвержденным Стандартом организации деятельности службы занятости в марте 2023 г. Минтрудом России¹⁰, СЗН должна разработать не менее 10 профилей клиентов – представителей определенных групп граждан и работодателей, обращающихся в СЗН, а также не менее 10 маршрутов клиентов. Маршрут клиента (*customer journey map*) – это последовательность действий определенных групп при взаимодействии с СЗН.

Измерение качества клиентского опыта осуществляется на основе сбора информации из следующих источников:

- книга жалоб и предложений в СЗН;
- жалобы и предложения граждан и работодателей, поступившие по иным каналам;
- публикации в открытых источниках (СМИ, социальные сети);
- опросы граждан и работодателей;
- инструменты (метрики) оценки удовлетворенности граждан и работодателей.

На основе собранной информации определяется удовлетворенность граждан и работодателей услугами, оказываемыми СЗН, и выявляются причины неудовлетворенности клиентским опытом. Эффективное управление клиентским опытом предполагает мониторинг качества клиентского опыта, позволяющий оперативно вносить необходимые изменения в процесс оказания услуги. Система управления клиентским опытом включает также проектирование клиентского опыта, предполагающее подталкивание клиента к правильным действиям.

В ноябре 2021 г. по заказу Минтруда России центром «Ромир» проведено социологическое исследование на основе всероссийского телефонного опроса, охватившего 85 регионов России. Выборка заявлена как репрезентативная на национальном уровне по полу, возрасту, местности проживания (город/село). Объем выборочной совокупности составил 2000 человек.

⁹ Приказ Минтруда России от 27 июня 2019 г. N 448.

¹⁰ Требования Стандарта распространяются на СЗН всех регионов России.

По его итогам выявлены приоритетные потребности граждан, обращающихся в службы занятости, и сформированы группы клиентских показателей клиентоцентричности. На их основе создана первая версия Индекса клиентоцентричности.

Индекс клиентоцентричности – цифровой показатель, характеризующий в относительном виде изменение параметров достижения клиентских показателей эффективности работы СЗН за определенный период времени¹¹. В 2022 г. проведена апробация измерения клиентоцентричности в пилотных регионах, по итогам которого проведена корректировка методики. Итоговый вариант индекса клиентоцентричности «Звезда клиентоцентричности» представлен в 2022 г., а его использование для оценки качества услуг служб занятости началось в 2023 г.

Как утверждают разработчики индекса, он агрегирует индикаторы двух типов: субъективные и объективные. Субъективные индикаторы представляют оценку качества полученных услуг *на основе обратной связи* от клиентов СЗН. Объективные индикаторы включают показатели степени выполнения требований стандартов клиентоцентричности.

Индекс клиентоцентричности рассчитывается отдельно для каждого региона на нескольких уровнях:

- 1) для управляющего центра занятости населения – органа занятости, осуществляющего централизованное управление деятельностью территориальных служб занятости в регионе;
- 2) для территориальных служб занятости (в муниципальных образованиях региона);
- 3) на уровне субъекта Российской Федерации – путем агрегирования предыдущих индексов.

Показатели оценки качества клиентского опыта, включая индекс клиентоцентричности, рассчитываются органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим полномочия в области содействия занятости населения. Полученные результаты направляются в Минтруда России¹². Их используют для выявления регионов-лидеров, определения наиболее эффективных средств повышения клиентоцентричности, определения проблем и формирования корпоративной культуры.

Изучение действующей методики его измерения показало, что в расчете используют пять групп показателей: дружелюбия и партнерства; полезности обращения в СЗН; минимизации усилий клиента; адресности и персонализации взаимодействия с клиентом; внешнего комфорта и удобства.

Все они вносят вклад в обеспечение высокого качества предоставления госуслуг по содействию занятости, максимально адаптированных под клиента. Однако в целях исследования пристального внимания заслужи-

¹¹ Методика измерения индекса клиентоцентричности работы органов службы занятости // Федеральный центр компетенций в сфере занятости. URL: [\(дата обращения: 24.06.2023\).](https://xwiki.czn-office.ru/bin/download/Система_управления_клиентским_опытом/05_Пилотирование_2022_г._Внедрение_системы_измерения_Индекса_кlientoцентричности)

¹² Приказ Минтруда России от 16 марта 2023 г. N 156.

вает группа показателей, характеризующих минимизацию усилий клиента, поскольку в нее включены индикаторы, позволяющие оценить взаимодействие СЗН и граждан в условиях цифровой среды (табл. 1). Клиент, не имеющий цифровых навыков, не может оценить отмеченные показатели, либо оценка будет более низкой за счет того, что клиент тратит больше времени на получение нужной госуслуги (за счет личного посещения, ожидания помощи консультанта для заполнения документов).

Таблица 1

Показатели минимизации усилий клиента, используемые СЗН для определения индекса клиентоцентричности

№ п/п	Показатели	Необходимость наличия технических средств и цифровых навыков у клиента
1.	Доступность и понятность информации о сервисах и СЗН в офисе центра занятости	
2.	Доступность и понятность информации о сервисах и СЗН на сайте региональной СЗН	✓
3.	Доступность и понятность информации о сервисах и СЗН в социальных сетях	✓
4.	Доступность и понятность информации о сервисах и СЗН в контакт-центре	
5.	Многоканальность и омниканальность взаимодействия	✓
6.	Быстрое реагирование на запрос клиента	
7.	Простота процедур, в том числе в части заполнения документов	✓
8.	Возможность предварительной записи на прием	✓

Источник: Составлено авторами на основе Методики измерения индекса клиентоцентричности работы органов службы занятости.

Данные Таблицы 1 демонстрируют, что минимизация усилий клиента во многом зависит от наличия необходимых технических средств и компьютерных навыков. Так, цифровое взаимодействие сотрудника и клиента, который обратился за услугой в СЗН, предполагает наличие минимального набора цифровых навыков: поиск информации на сайтах и в соцсетях; отправка электронной почты с прикрепленными файлами; работа с текстовым редактором; копирование или перемещение файла; работа с таблицами и др. Кроме того, требуется наличие технических средств (компьютер, модем, телефон, сканер, принтер и др.). Таким образом, если клиент не обладает соответствующими навыками или нужным оборудованием, то данные показатели невозможно оценить.

Как показали результаты предыдущих исследований авторов данной статьи, в рамках проведенного анкетирования на вопрос «С какими труд-

ностями при трудоустройстве граждан чаще всего сталкиваются сотрудники СЗН?» лидирующие позиции заняли: отсутствие у соискателя рабочих мест необходимых технических средств (компьютера, доступа к интернету) – 67,4%; недостаток у соискателя компьютерных навыков – 53,3% (Лищук, Капелюк, 2023). В этой связи фокус настоящего исследования смещен на изучение уровня цифровой грамотности населения.

Цифровая грамотность населения Российской Федерации и ее влияние на удовлетворенность оказанием государственных услуг

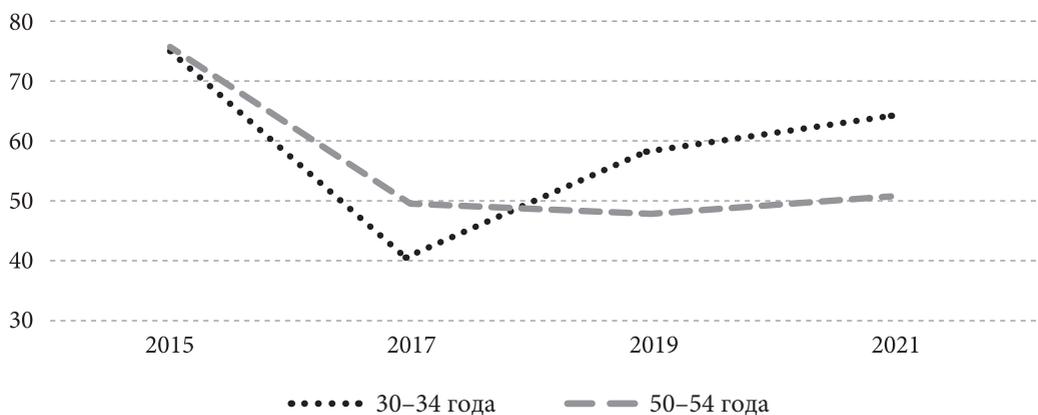
Выявленная проблема заставила обратиться к еще одному источнику (Абдрахманова и др., 2023) и констатировать недостаточный уровень развития цифровых навыков населения во многих регионах России. По мнению экспертов НИУ ВШЭ, цифровые навыки становятся *must-have*: ими уже владеют 82% населения страны в возрасте 15 лет и старше (Абдрахманова и др., 2023). В целом по России 44% граждан имеют низкий уровень владения цифровыми навыками. В отдельных регионах доля населения с низким уровнем владения цифровыми навыками достигает 60% и более. Такая ситуация характерна для Карачаево-Черкесской и Чеченской республик – по 68%, Республики Дагестан – 61%, Краснодарского края и Республики Тыва – по 59%, Амурской области и Тюменской области без автономных округов – по 58%, Кабардино-Балкарской Республики и Забайкальского края – по 57%, Республики Калмыкия – 55%.

В структуре цифровых навыков наиболее распространенными у граждан являются те, что позволяют осуществлять электронный документооборот. Широко применяется цифровой навык, связанный «с отправкой электронной почты с прикрепленными файлами». По данным на 2021 г., им владеет 62,6% населения. За последние три года доля лиц, владеющих данным навыком, выросла практически в два раза. Менее оптимистичная картина присуща навыкам «работы с текстовым редактором» (уровень владения населением – 38,4%), «копирования или перемещения файла» – 36,3%, «работы с электронными таблицами» – 21% (Абдрахманова и др., 2023). Отсюда следует, что причины, по которым граждане могут быть неудовлетворены услугами СЗН в условиях цифровизации, могут заключаться в низком уровне владения цифровыми компетенциями. Наиболее уязвимой является категория граждан «50 лет и старше». Низкая компьютерная грамотность, зачастую сочетаемая с нежеланием обучаться и (или) психологическими проблемами (страхом за свои персональные данные), создают у них трудности для цифрового взаимодействия (Лищук, Капелюк, 2023).

Сравнение показателя удовлетворенности лиц в возрасте 30–34 и 50–54 лет показывает, что до 2017 г. включительно более высокое значение было у старшей группы. Однако с усилением цифровизации удовлетворенность более молодой группы стала расти и превзошла аналогичный показатель более возрастной (рис. 3).

Рисунок 3

**Доля лиц, удовлетворенных услугами СЗН в России
в 2015–2021 гг., %**

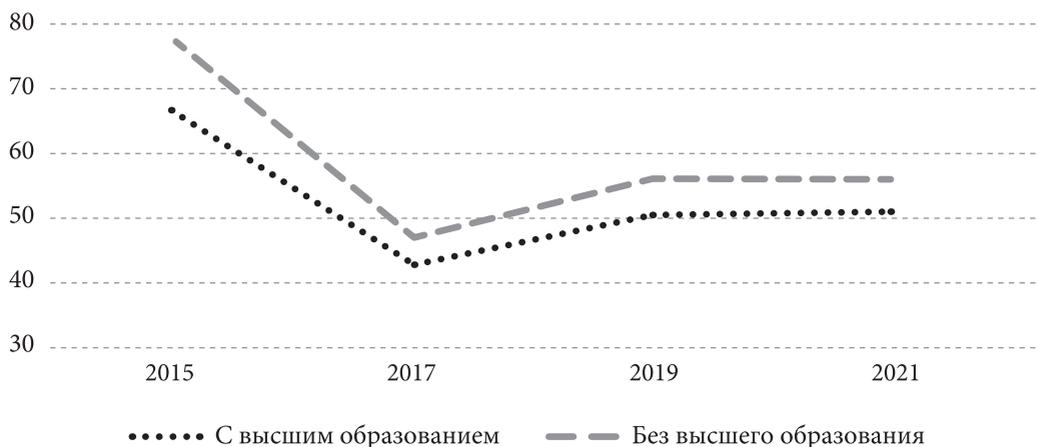


Источник: Рассчитано авторами по данным Выборочного наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения (Росстат) (– и далее, если не указано иное).

К сожалению, в КДУ отсутствуют данные по цифровым навыкам респондентов. Косвенно оценить наличие цифровых навыков можно на основе уровня образования: лица с более высоким уровнем образования имеют, как правило, более высокий уровень цифровых навыков. На Рисунке 4 представлена динамика удовлетворенности услугами СЗН в России в зависимости от наличия у респондентов высшего образования.

Рисунок 4

**Доля лиц, удовлетворенных услугами СЗН в России
в 2015–2021 гг. (по уровню образования), %**

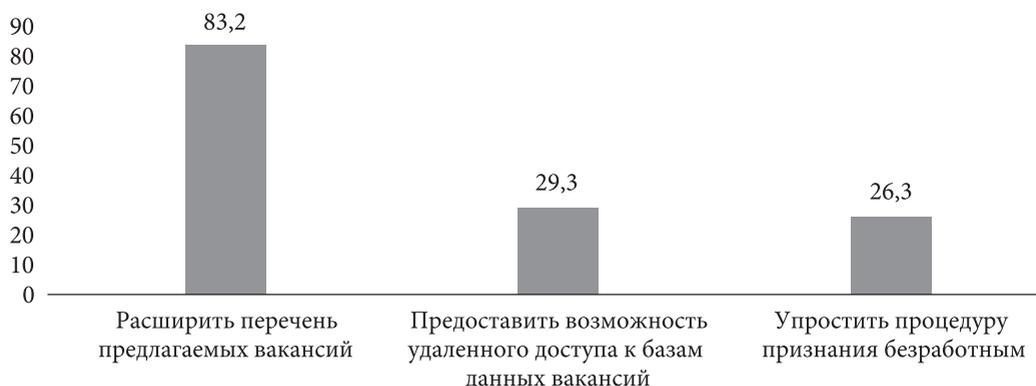


Лица с высшим образованием критичнее оценивают качество услуг СЗН, о чем свидетельствуют более низкие значения индикатора удовлетворенности, однако к 2021 г. разрыв незначительно сократился.

Ярче возрастные и образовательные различия проявляются при анализе предложений респондентов по улучшению работы СЗН. Рассмотрим наиболее популярные предложения по улучшению работы СЗН, высказанные гражданами в возрастной категории от 30 до 39 лет в 2021 г. (рис. 5).

Рисунок 5

Наиболее популярные предложения возрастной категории от 30 до 39 лет по улучшению работы СЗН в целом по России в 2021 г., %

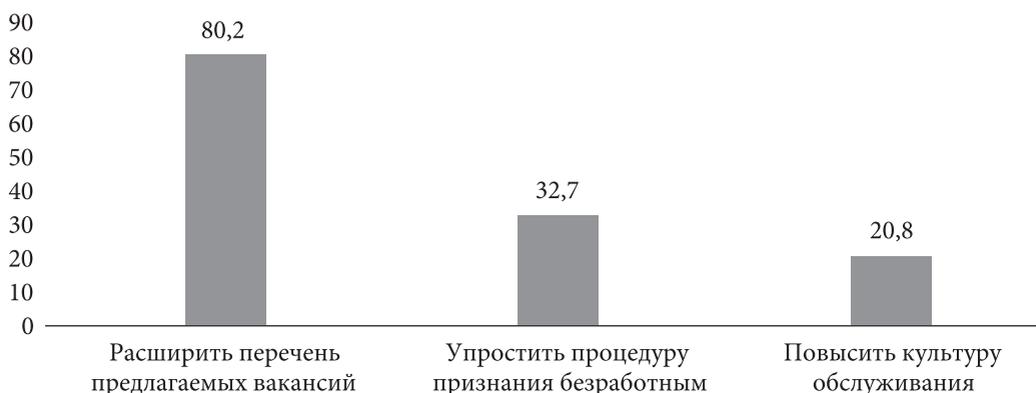


Расширить перечень предлагаемых вакансий предлагает 83,2% граждан данной возрастной категории; предоставить возможность удаленного доступа к базам данных вакансий – 29,3%; упростить процедуру признания безработным – 26,3%. Для указанной возрастной категории развитие цифровых сервисов выступает одним из приоритетных направлений внедрения клиентоцентричного подхода.

Рассмотрим наиболее популярные предложения по улучшению работы СЗН, высказанные гражданами в возрасте от 50 до 59 лет в 2021 г. (рис. 6)

Рисунок 6

Наиболее популярные предложения возрастной категории от 50 до 59 лет по улучшению работы СЗН в целом по России в 2021 г., %



Кроме отмеченных предложений по расширению перечня предлагаемых вакансий и упрощению процедуры признания безработным, в противовес цифровому предложению (о предоставлении возможности удаленного доступа к базам данных вакансий), гражданами от 50 до 59 лет высказано коммуникативное предложение по повышению культуры обслуживания. Таким образом, для данных граждан более важным представляется совершенствование офлайн-коммуникаций.

На Рисунке 7 представлены наиболее популярные предложения респондентов с различным уровнем образования.

Рисунок 7

Наиболее популярные предложения по улучшению работы СЗН в целом по России в зависимости от уровня образования респондентов в 2021 г., %



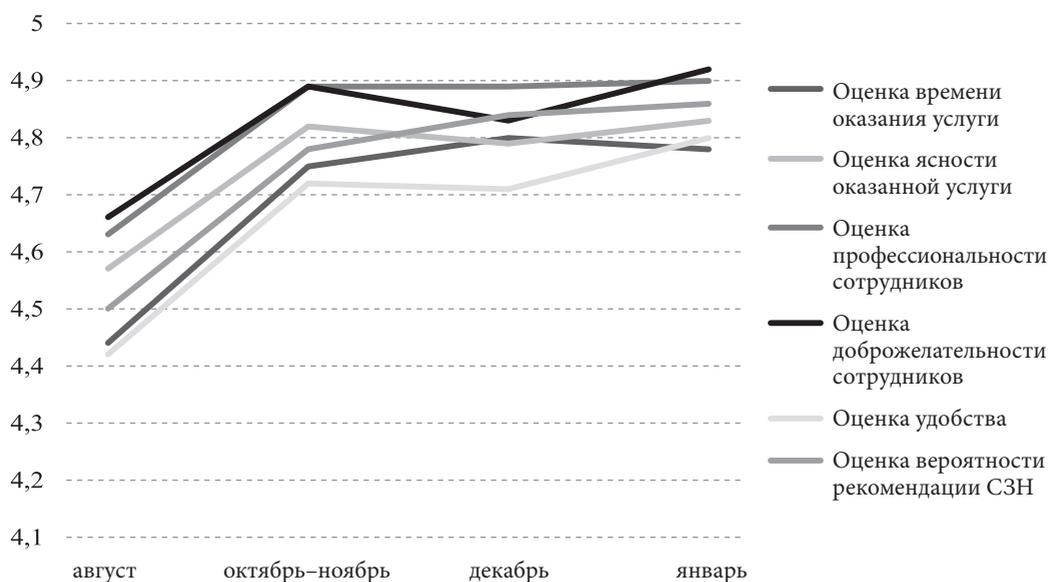
Респонденты с высшим образованием чаще предлагают предоставить возможность удаленного доступа. Отметим, что именно у этой категории граждан мы предполагаем более высокий уровень цифровых навыков.

Обобщая данные (рис. 5–7), мы подтверждаем сделанные ранее выводы (Лищук, Капелюк, 2022) о необходимости совершенствования ЕЦП для улучшения цифрового взаимодействия. Наличие проблем, требующих доработки отдельных разделов цифрового сервиса, может влиять на степень удовлетворенности клиентов оказанием услуг, что является не совсем справедливым в оценке качества работы специалистов СЗН и выступает резервом повышения клиентоцентричности.

В исследовании авторы опирались на материалы мониторинга оценки удовлетворенности клиентов качеством оказания услуг, предоставленные центром занятости г. Новосибирска. Его результаты представляют интерес, поскольку позволяют оценить, насколько дифференцированной является оценка удовлетворенности качеством услуг СЗН. В отличие от КДУ, респонденты оценивали удовлетворенность качеством оказания услуг по шести параметрам (по шкале от 1 до 5). С течением времени индикаторы изменяются согласованно, что может указывать на высокую корреляцию между ними (рис. 8).

Рисунок 8

Динамика индикаторов удовлетворенности клиентов центра занятости г. Новосибирска в 2022–2023 гг., %



Источник: Рассчитано авторами по данным центра занятости г. Новосибирска.

В связи с этим возникает вопрос, насколько детализированным должен быть перечень индикаторов, оценивающих удовлетворенность клиентов СЗН. Можно ли сократить число индикаторов без существенного уменьшения полезной информации? Представим результаты факторного анализа индикаторов удовлетворенности клиентов центра занятости г. Новосибирска в 2022–2023 гг., полученные с применением метода главных компонент (табл. 2).

Таблица 2

Результаты факторного анализа индикаторов удовлетворенности клиентов центра занятости г. Новосибирска в 2022–2023 гг.

Индикаторы	Факторные нагрузки для первого фактора
Оценка времени оказания услуги	0,832
Оценка ясности оказанной услуги	0,884
Оценка профессионализма сотрудников	0,916
Оценка доброжелательности сотрудников	0,877
Оценка удобства	0,788
Оценка вероятности рекомендации СЗН	0,910

Источник: Рассчитано авторами по данным центра занятости г. Новосибирска.

В результате анализа удалось эффективно сократить размерность, поскольку все исходные переменные имеют высокую корреляцию с первым фактором, объясняющим более 75% суммарной дисперсии. Данный фактор можно интерпретировать как удовлетворенность клиента в целом. Подтверждением этому является высокая корреляция фактора с оценкой вероятности рекомендации СЗН. Исходя из этого, наиболее ценным для клиентов, обратившихся в СЗН, является профессионализм сотрудников, проявляемый в ходе оказания услуг.

Перечисленные индикаторы, несомненно, имеют большое значение при оценке удовлетворенности клиентов и качества оказания услуг. Однако в своем многообразии они не учитывают влияние внешней среды на деятельность СЗН, а именно цифровизации и перехода на электронный формат оказания услуг. В данной среде важную роль играет цифровой капитал клиента (цифровые компетенции и доступ к цифровой инфраструктуре). Несмотря на то, что указанные индикаторы позволяют выявить слабые стороны в предоставлении услуг, увеличение числа индикаторов в большинстве случаев дает мало дополнительной информации о степени достижения целей клиента. Как показал анализ, респонденты, высоко оценившие удовлетворенность по одному индикатору, выставляют высокие оценки и по другим.

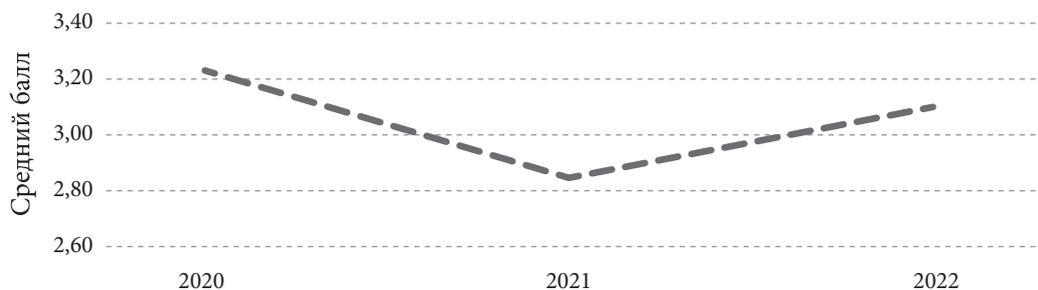
Контент-анализ обратной связи от клиента

Более глубокий анализ *обратной связи от клиента* в контексте оценки качества оказания услуг сотрудниками СЗН можно провести на основе отзывов, размещенных на сайте *flamp.ru*. При подаче отзыва граждане указывали оценку от 1 до 5.

В 2020 г. средняя оценка удовлетворенности клиентов оказанием услуг СЗН составила 3,23. В 2021 г. наблюдается снижение среднего балла до 2,85. В 2022 г. отмечается положительная динамика с ростом среднего балла до 3,10 (рис. 9).

Рисунок 9

Оценка удовлетворенности клиентов оказанием услуг СЗН в 2020–2022 гг.



Источник: Составлено авторами по данным сайта *flamp.ru*

Снижение удовлетворенности граждан в 2021 г. может быть обусловлено различными факторами, не обязательно связанными с переходом на цифровой формат взаимодействия.

В то же время проведенный контент-анализ текстов отзывов 2021 г. позволил сделать вывод о том, что в них преобладали недовольства граждан техническими сложностями, обусловленными переходом на цифровой формат оказания услуг. Часто недовольство связано с недостатком необходимых цифровых компетенций.

Например, фрагмент «В телефоне очень неудобно! Проконсультироваться не с кем!» свидетельствует не только о возможных неудобствах работы в мобильном приложении, но и о необходимости в получении консультации специалиста для выполнения требуемых действий. В отзывах 2022 г. та же категория граждан, обращавшихся в СЗН за услугой по содействию трудоустройству, оценивала в большей степени наличие или отсутствие компетентности специалистов, а именно таких качеств, как вежливость, доброжелательность, готовность помочь. Очевидно, что отзывы сменили направление на оценку клиентоориентированности в оказании услуг населению (табл. 3).

Таблица 3

Фрагменты текстов отзывов граждан о качестве оказания услуг СЗН

Годы	Содержание отзыва
2021	«А если нет компьютера? В телефоне очень неудобно! Проконсультироваться не с кем!»
	«Не смогли ответить, что мне делать, если нет интернета или я вообще не умею подавать заявления через интернет»
	«Я начала звонить по вакансиям: то вакансия уже не актуальна, то ошибки в данных»
	...
2022	«Я впервые в жизни обратилась в центр занятости, у меня даже были сложности с написанием заявления на пособие, но девушка по телефону мне все объяснила, как и что сделать. Я даже уточню, несколько раз одно и тоже объясняла, лишь бы я поняла. На каждой перерегистрации со мной хорошо общались. Мне объяснили, как получить социальный контракт (благодаря которому я получила деньги на обучение)»
	«Порядок и получение помощи от центра занятости меня приятно удивили! Зарегистрироваться можно удаленно, на сайте; специалисты информируют о получении услуг. Есть психолог, можно обратиться. В общем, встать на биржу – это не клеймо, а отличный инструмент поддержки и поиска новых решений»
	«Обратилась в отделение ЦЗ с целью встать на учет по безработице и пройти обучение. Все сотрудники, с которыми мне довелось контактировать, вежливые и компетентные»
	...

Источник: Составлено авторами по данным сайта flamp.ru

Выводы и результаты

Масштабные изменения в деятельности служб занятости России отражают реализацию стратегической инициативы «Клиентоцентричность» и соответствующих стандартов. Однако фактически реформа служб занятости, предполагающая переход на цифровой формат взаимодействия и повышение удовлетворенности клиентов, началась до разработки указанных документов (в 2019 г.).

Цифровизация деятельности выступает важным трендом в клиентоцентричной модели. Как показал анализ данных обследования КДУ Росстата, в России существует запрос на развитие цифровых сервисов в области содействия занятости, поскольку одним из направлений улучшения деятельности СЗН клиенты называют возможность удаленного доступа к базам вакансий. Такой запрос ярко выражен у лиц молодого и среднего возраста. Рост удовлетворенности услугами СЗН представителей данных группы мы связываем с цифровизацией деятельности.

В то же время перевод многих услуг в цифровой формат стал причиной снижения доступности многих услуг для лиц, не обладающих необходимыми цифровыми компетенциями или не имеющих возможности доступа к цифровым сервисам. В результате в 2021–2022 гг. произошло снижение удовлетворенности клиентов услугами СЗН. Анализ показал, что многие отрицательные отзывы обусловлены сложностями получения услуг у граждан данной категории либо техническими проблемами ЕЦП. Без решения указанных проблем в России может усугубиться прекаризация занятости с учетом нового, цифрового градиента.

В 2022 г. в Новосибирске наметилась позитивная тенденция динамики удовлетворенности клиентов СЗН. Она заметна как в отзывах граждан на сторонних сайтах, так и по результатам мониторинга удовлетворенности качеством услуг, организованного центром занятости Новосибирска. Содержание отзывов свидетельствует о позитивных изменениях в деятельности СЗН, которые можно объяснить переходом на клиентоцентричный подход. В частности, в отзывах отмечены компетентность сотрудников в решении затруднений, возникающих у граждан, обращающихся в СЗН, а также затраты времени и сил сотрудников, потраченные на решение. Важной составляющей данного перехода выступает мониторинг деятельности, предусматривающий оценку удовлетворенности клиентов по заданным параметрам.

Как показал проведенный анализ, различные аспекты удовлетворенности в значительной степени коррелируют друг с другом, не обеспечивая необходимой дифференциации восприятия клиентом услуги. В этой связи вопросы об удовлетворенности различными аспектами предоставления услуги содержательно повторяют друг друга. Для выявления возможной дифференциации восприятия клиентами услуг СЗН целесообразно рассмотреть иные характеристики клиентского опыта. Кроме того, методика расчета индекса клиентоцентричности не учитывает различия в уровне цифровых компетенций клиентов.

Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод, что разработка индекса клиентоцентричности и его внедрение к 2023 г. во всех регионах России способствовали улучшению методики измерения качества услуг, оказываемых государственными СЗН, и распространению клиентоцентричного подхода.

Вместе с тем измерение клиентоцентричности нельзя сводить исключительно к данному индексу. Во-первых, методика расчета индекса не учитывает различия в уровне цифровых компетенций клиентов. В связи с этим региональные различия в значениях индекса могут быть обусловлены не только различиями в работе СЗН, но и разным составом населения регионов и разным уровнем освоения цифровых компетенций. Во-вторых, индекс клиентоцентричности, как и любой интегральный показатель, усредняет разнообразные аспекты анализируемого явления, что может привести к потере информации о конкретных проблемах в обслуживании клиентов.

Результаты исследования позволили выявить резервы повышения клиентоцентричности СЗН, которые заключаются в совершенствовании и разработке ЕЦП для улучшения цифрового взаимодействия.

В качестве рекомендаций по совершенствованию методики измерения индекса клиентоцентричности, используемой в государственных СЗН Российской Федерации, авторами внесены следующие предложения:

- при расчете индекса учитывать уровень развития цифровых навыков у населения. Это позволит более точно определять трудозатраты специалистов СЗН и отдачу от результата (чем сложнее работа с населением, тем выше коэффициент). Коэффициент цифровой грамотности населения должен иметь дифференциацию по региону и в разрезе «город-село». Соответствующие данные могут быть получены на основе результатов Выборочного федерального статистического наблюдения Росстата по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей, которое проводится ежегодно;
- дополнить социально-демографический блок опросного листа соискателей рабочих мест вопросами о наличии цифровых навыков и необходимых технических средств;
- проводить анализ клиентоцентричности в разрезе социально-демографических характеристик. Это даст более точную картину по оценке качества услуг СЗН.

Благодарности. Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01298, URL: <https://rscf.ru/project/23-28-01298/> Авторы выражают благодарность Федеральному центру компетенций в сфере занятости Минтруда России, управлению занятости населения Министерства труда и социального развития Новосибирской области за предоставление и обсуждение материалов, использованных для проведения исследования.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Абдрахманова Г. и др. Индикаторы цифровой экономики: 2022 (под ред. Анисимова Н. и др.). М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2023. URL: <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-2697-2>
2. Вадимова С.А., Витчукова Е.А. Развитие методических подходов к оценке клиентоориентированности банковского бизнеса как фактора повышения его конкурентоспособности // Инновационное развитие экономики. 2017. № 6. С. 222–232.
3. Григорьянц Г.Н., Петрова С.А. Система независимой оценки качества услуг в социальной сфере: проблемы, технологии, перспективы развития // Социально-трудовые исследования. 2022. № 2. С. 84–97. URL: <https://doi.org/10.34022/2658-3712-2022-47-2-84-97>
4. Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Артамонов Р.Е., Титов Э.А. Оценка цифровой готовности населения России: докл. к XXII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. М.: НИУ ВШЭ, 2021. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/464963752.pdf>
5. Линник О.В. и др. Клиентоцентричный подход в государственном управлении: навигатор цифровой трансформации. М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2020.
6. Лищук Е.Н., Капелюк С.Д. Легко ли стать безработным? // Экономика труда. 2022. Т. 9, № 8. С. 1263–1280. URL: <https://doi.org/10.18334/et.9.8.114905>
7. Лищук Е.Н., Капелюк С.Д. Цифровые навыки безработных в контексте доступности услуг по содействию занятости // ЭКО. 2023. № 5. С. 151–168. URL: <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2023-5-151-168>
8. Малкин В.Ю. Трансформация механизма анализа качества обслуживания клиентов системы единых государственных услуг // Управленческий учет. 2022. № 12. С. 1475–1481. URL: <https://doi.org/10.25806/UU12-420221475-1481>
9. Маслова Е.В., Колесникова О.А., Околелых И.В. Сдвиги на рынке труда в условиях санкционного давления и необходимые направления его регулирования // Экономика труда. 2023. Т. 10, № 1. С. 27–46. URL: <https://doi.org/10.18334/et.10.1.116949>
10. Ойнер О.К., Пантелеева Е.К., Метелева Ю.И., Цыганкова Ю.М. Формирование клиентоориентированного подхода к бизнесу: концептуальная модель // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2018. № 2. С. 94–117.
11. Романова Д.Е. Система оценки деятельности таможенных органов в условиях реализации концепции клиентоцентричности // Инновационное развитие экономики. 2023. № 1. С. 130–143. URL: <https://doi.org/10.51832/2223798420231130>
12. Сабирова З.Э. Цифровая трансформация оказания госуслуг в сервисном государстве // Вестник ГГНТУ. Гуманитарные и социально-экономические науки. 2021. Т. 17, № 4. С. 26. URL: <https://doi.org/10.34708/GSTOU.2021.90.54.001>

13. Савцова А.В., Паценко О.Н., Заргарян З.С., Дейч Ю.Р. Клиентоцентричная трансформация пенсионного обеспечения в условиях цифровизации // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2022. № 2. С. 111–119. URL: <https://doi.org/10.37493/2307-907X.2022.2.14>
14. Сизова И.Л., Осипова О.С. Развитие прекарности в трудовых отношениях в сфере малого и среднего бизнеса // Ядовские чтения: перспективы социологии: сборник научных докладов конференции. СПб.: Эйдос, 2016. С. 192–211.
15. Трушкина Н.В., Рынкевич Н.С. Клиентоориентированность: основные подходы к определению // Бизнес информ. 2019. Т. 499, № 8. С. 244–252. URL: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-8-244-252>
16. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Клиентоцентричность государственного контроля: оценка граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 38–60. URL: <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2022-0-3-38-60>
17. Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Цифровизация взаимодействия граждан и государства: оценка гражданами эффектов, рисков и перспектив // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 33–73. URL: <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73>
18. Ananda J., Pawsey N., Nayeem T. Customer-centric regulation: The case of Victorian urban water sector // Regulation and Governance. 2022. Vol. 16, no. 2. P. 536–556. URL: <https://doi.org/10.1111/rego.12368>
19. Bannister F., Connolly R. Trust and transformational government: A proposed framework for research // Government Information Quarterly. 2011. Vol. 28, no. 2. P. 137–147. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.06.010>
20. Chan C.M., Lau Y., Pan S.L. E-government implementation: A macro analysis of Singapore's e-government initiatives // Government Information Quarterly. 2008. Vol. 25, no. 2. P. 239–255. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.04.011>
21. Ebberts W.E., Jansen M.G., van Deursen A.J. Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage // Government Information Quarterly. 2016. Vol. 33, no. 4. P. 685–692. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.007>
22. Gebauer H., Pütz F., Fischer T., Fleisch E. Service orientation of organizational structures // Journal of Relationship Marketing. 2009. Vol. 8, no. 2. P. 103–126. URL: <https://doi.org/10.1080/15332660902876687>
23. Gummesson E. Customer centricity: reality or a wild goose chase? // European Business Review. 2008. Vol. 20, no. 4. P. 315–330. URL: <https://doi.org/10.1108/09555340810886594>
24. Hashim N.M.H., Ann Y.H., Ansary A., Xavier J.A. Contingent effects of decision-making and customer centricity on public-sector innovation success // Journal of Nonprofit and Public Sector Marketing. 2022. Vol. 34, no. 1. P. 36–70. URL: <https://doi.org/10.1080/10495142.2020.1761000>

25. Jacob S., Schiffino N., Biard B. The mystery shopper: a tool to measure public service delivery? // *International Review of Administrative Sciences*. 2018. Vol. 84, no. 1. P. 164–184. URL: <https://doi.org/10.1177/0020852315618018>
26. Kakouris A.P., Meliou E. New public management: promote the public sector modernization through service quality. Current experiences and future challenges // *Public Organization Review*. 2011. Vol. 11. P. 351–369. URL: <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0134-3>
27. Lamberti L. Customer centricity: the construct and the operational antecedents // *Journal of Strategic Marketing*. 2013. Vol. 21, no. 7. P. 588–612. URL: <https://doi.org/10.1080/0965254X.2013.817476>
28. Lember V., Brandsen T., Tönurist P. The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation // *Public Management Review*. 2019. Vol. 21, no. 11. P. 1665–1686. URL: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807>
29. Luoma-aho V., Canel M.J., Hakola J. Public sector reputation and netpromoter score // *International Review on Public and Nonprofit Marketing*. 2021. Vol. 18. P. 419–446. URL: <https://doi.org/10.1007/s12208-021-00280-9>
30. Ma L. Performance management and citizen satisfaction with the government: Evidence from Chinese municipalities // *Public Administration*. 2017. Vol. 95, no. 1. P. 39–59. URL: <https://doi.org/10.1111/padm.12275>
31. McDonald N. Think Paper 5: Is Citizen-centric the same as Customer-centric. Birmingham, England, 2006. URL: <http://citizen-centric.net/ccgov/ThinkPaper05.pdf> (дата обращения: 24.06.2023).
32. Ozols G., Nielsen M.M. Connected Government Approach for Customer-centric Public Service Delivery: Comparing strategic, governance and technological aspects in Latvia, Denmark and the United Kingdom. United Nations University, 2018. URL: http://collections.unu.edu/eserv/UNU:7347/Digital_Transformation_LV_DK_UK.pdf (дата обращения: 24.06.2023).
33. Palacios-Marques D., Guijarro M., Carrilero A. The use of customer-centric philosophy in hotels to improve customer loyalty // *Journal of Business and Industrial Marketing*. 2016. Vol. 31, no. 3. P. 339–348. URL: <https://doi.org/10.1108/JBIM-05-2013-0110>
34. Pardo-Jaramillo S., Muñoz-Villamizar A., Osuna I., Roncancio R. Mapping research on customer centricity and sustainable organizations // *Sustainability*. 2020. Vol. 12, no. 19. P. 7908. URL: <https://doi.org/10.3390/su12197908>
35. Persson A., Goldkuhl G. Government value paradigms—Bureaucracy, new public management, and e-government // *Communications of the Association for Information Systems*. 2010. Vol. 27, no. 1. URL: <https://doi.org/10.17705/1CAIS.02704>
36. Pieterse W., Ebbers W. The use of service channels by citizens in the Netherlands: Implications for multi-channel management // *International Review of Administrative Sciences*. 2008. Vol. 74, no. 1. P. 95–110.

37. Robles J.M., Torres-Albero C., Villarino G. Inequalities in digital welfare take-up: Lessons from e-government in Spain // *Policy studies*. 2022. Vol. 43, no. 5. P. 1096–1111. URL: <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1929916>
38. Rodríguez-Hevía L.F., Navío-Marco J., Ruíz-Gómez L.M. Citizens' involvement in E-government in the European Union: The rising importance of the digital skills // *Sustainability*. 2020. Vol. 12, no. 17. URL: <https://doi.org/10.3390/su12176807>
39. Trischler J., Trischler J.W. Design for experience – a public service design approach in the age of digitalization // *Public Management Review*. 2022. Vol. 24, no. 8. P. 1251–1270. URL: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1899272>
40. Van Velsen L., van der Geest T., ter Hedde M., Derks W. Requirements engineering for e-Government services: A citizen-centric approach and case study // *Government Information Quarterly*. 2009. Vol. 26, no. 3. P. 477–486. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2009.02.007>
41. Weerakkody V., Janssen M., Dwivedi Y.K. Transformational change and business process reengineering (BPR): Lessons from the British and Dutch public sector // *Government Information Quarterly*. 2011. Vol. 28, no. 3. P. 320–328. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.010>

REFERENCES

1. Abdrakhmanova, G. et al. (2023) *Digital Economy Indicators in the Russian Federation: 2022: Data Book*. Moscow: HSE. Available at: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/780810055.pdf> (accessed 9 May 2023). (In Russian).
2. Ananda, J., Pawsey, N. and Nayeem, T. (2022) 'Customer-centric regulation: The case of Victorian urban water sector', *Regulation and Governance*, 16(2), pp. 536–556. DOI: 10.1111/rego.12368
3. Bannister, F. and Connolly, R. (2011) 'Trust and transformational government: A proposed framework for research', *Government Information Quarterly*, 28(2), pp. 137–147. DOI: 10.1016/j.giq.2010.06.010
4. Chan, C.M., Lau, Y. and Pan, S.L. (2008) 'E-government implementation: A macro analysis of Singapore's e-government initiatives', *Government Information Quarterly*, 25(2), pp. 239–255. DOI: 10.1016/j.giq.2006.04.011
5. Dmitrieva, N.E., Zhulin, A.B., Artamonov, R.E. and Titov, E.A. (2021) *Assessment of digital readiness of the Russian population: Report to the XXII April International Academic Conference on Economic and Social Development*. Moscow: HSE. Available at: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/464963752.pdf> (accessed: 16 July 2023). (In Russian).
6. Ebbers, W.E., Jansen, M.G. and van Deursen, A.J. (2016) 'Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage', *Government information quarterly*, 33(4), pp. 685–692. DOI: 10.1016/j.giq.2016.08.007

7. Gebauer, H., Pütz, F., Fischer, T. and Fleisch, E. (2009) 'Service orientation of organizational structures', *Journal of Relationship Marketing*, 8(2), pp. 103–126. DOI: 10.1080/15332660902876687
8. Grigor'yants, G.N. and Petrova, S.A. (2022) 'Independent assessment of service quality in the social sphere: challenges, technologies, development prospects', *Social & labor research*, (2), pp. 84–97. DOI: 10.34022/2658-3712-2022-47-2-84-97 (In Russian).
9. Gummesson, E. (2008) 'Customer centricity: reality or a wild goose chase?', *European Business Review*, 20(4), pp. 315–330. DOI: 10.1108/09555340810886594
10. Hashim, N.M.H., Ann, Y.H., Ansary, A. and Xavier, J.A. (2022) 'Contingent effects of decision-making and customer centricity on public-sector innovation success', *Journal of Nonprofit and Public Sector Marketing*, 34(1), pp. 36–70. DOI: 10.1080/10495142.2020.1761000
11. Jacob, S., Schiffino, N. and Biard, B. (2018) 'The mystery shopper: a tool to measure public service delivery?', *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), pp. 164–184. DOI: 10.1177/0020852315618018
12. Kakouris, A.P. and Meliou, E. (2011) 'New public management: promote the public sector modernization through service quality. Current experiences and future challenges', *Public Organization Review*, 11, pp. 351–369. DOI: 10.1007/s11115-010-0134-3
13. Lamberti, L. (2013) 'Customer centricity: the construct and the operational antecedents', *Journal of Strategic Marketing*, 21(7), pp. 588–612. DOI: 10.1080/0965254X.2013.817476
14. Lember, V., Brandsen, T. and Tönurist, P. (2019) 'The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation', *Public Management Review*, 21(11), pp. 1665–1686. DOI: 10.1080/14719037.2019.1619807
15. Linnik, O.V. et al. (2020) *Client-centric approach in public administration: Navigator of digital transformation*. Moscow: RANEPА. Available at: <https://it-bank.gov39.ru/upload/iblock/d4f/d4f7b37e0809a89c135f2f75c18c0a57.pdf> (In Russian).
16. Lishchuk, E. and Kapelyuk, S. (2022) 'Is it easy to become an unemployed?', *Russian Journal of Labour Economics*, 9(8), pp. 1263–1280. DOI: 10.18334/et.9.8.114905 (In Russian).
17. Lishchuk, E. and Kapelyuk, S. (2023) 'Digital skills of the unemployed in the context of accessibility of employment services', *ECO Journal*, 5, pp. 151–168. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-5-151-168 (In Russian).
18. Luoma-aho, V., Canel, M.J. and Hakola, J. (2021) 'Public sector reputation and netpromoter score', *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 18, pp. 419–446. DOI: 10.1007/s12208-021-00280-9
19. Ma, L. (2017) 'Performance management and citizen satisfaction with the government: Evidence from Chinese municipalities', *Public Administration*, 95(1), pp. 39–59. DOI: 10.1111/padm.12275

20. Malkin, V.Yu. (2022) 'Transformation of the mechanism for analyzing the quality of customer service of the unified public services system', *Management Accounting*, 12, pp. 1475–1481. DOI: 10.25806/UU12-420221475-1481 (In Russian).
21. Maslova, E.V., Kolesnikova, O.A. and Okolelyh, I.V. (2023) 'Shifts in the labour market under sanctions and the necessary directions for its regulation', *Russian Journal of Labour Economics*, 1, p. 27. DOI: 10.18334/et.10.1.116949 (In Russian).
22. McDonald, N. (2006) *Think Paper 5: Is Citizen-centric the same as Customer-centric*. Birmingham, England. Available at: <http://citizencentric.net/ccegov/ThinkPaper05.pdf> (accessed 24 June 2023).
23. Oyner, O., Panteleeva, E., Meteleva, Yu. and Tsygankova, Yu. (2018) 'Client-oriented business approach: conceptual model', *Moscow University Economics Bulletin*, 2, pp. 94–117. (In Russian).
24. Ozols, G. and Nielsen, M.M. (2018) *Connected Government Approach for Customer-centric Public Service Delivery: Comparing strategic, governance and technological aspects in Latvia, Denmark and the United Kingdom*. United Nations University. Available at: http://collections.unu.edu/eserv/UNU:7347/Digital_Transformation_LV_DK_UK.pdf (accessed 24 June 2023).
25. Palacios-Marques, D., Guijarro, M. and Carrilero, A. (2016) 'The use of customer-centric philosophy in hotels to improve customer loyalty', *Journal of Business and Industrial Marketing*, 31(3), pp. 339–348. DOI: 10.1108/JBIM-05-2013-0110
26. Pardo-Jaramillo, S., Muñoz-Villamizar, A., Osuna, I. and Roncancio, R. (2020) 'Mapping research on customer centricity and sustainable organizations', *Sustainability*, 12(19), p. 7908. DOI: 10.3390/su12197908
27. Persson, A. and Goldkuhl, G. (2010) 'Government value paradigms–Bureaucracy, new public management, and e-government', *Communications of the Association for Information Systems*, 27(1). DOI: 10.17705/1CAIS.02704
28. Pieterse, W. and Ebbers, W. (2008) 'The use of service channels by citizens in the Netherlands: Implications for multi-channel management', *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), pp. 95–110.
29. Robles, J.M., Torres-Albero, C. and Villarino, G. (2022) 'Inequalities in digital welfare take-up: Lessons from e-government in Spain', *Policy studies*, 43(5), pp. 1096–1111. DOI: 10.1080/01442872.2021.1929916
30. Rodríguez-Hevíá, L.F., Navío-Marco, J. and Ruíz-Gómez, L.M. (2020) 'Citizens' involvement in E-government in the European Union: The rising importance of the digital skills', *Sustainability*, 12(17). DOI: 10.3390/su12176807
31. Romanova, D.E. (2023) 'Customs authorities assessment system under conditions of implementing the concept of customer-centricity', *Innovative development of economy*, 1, pp. 130–143. DOI: 10.51832/2223798420231130 (In Russian).
32. Sabirova, Z.E. (2021) 'Digital transformation of rendering public services in a service state', *Herald of GSOTU. Humanitarian, social and economical sciences*, 17(4), p. 26. DOI: 10.34708/GSTOU. 2021.90.54.001 (In Russian).

33. Savtsova, A., Patsenko, O., Zargaryan, Z. and Deich, Y. (2022) 'Client-centric transformation of pension provision in the context of digitalization', *Newsletter of North-Caucasus Federal University*, 2, pp. 111–119. DOI: 10.37493/2307-907X.2022.2.14 (In Russian).
34. Sizova, I. and Osipova, O.S. (2016) 'Development of precarity in labor relations in small and medium business', in: *Yadov readings: perspectives of sociology: proceedings of the conference*. Saint Petersburg: Eidos, pp. 192–211. (In Russian).
35. Trischler, J. and Trischler, J.W. (2022) 'Design for experience – a public service design approach in the age of digitalization', *Public Management Review*, 24(8), pp. 1251–1270. DOI: 10.1080/14719037.2021.1899272
36. Trushkina, N.V. and Rynkevich, N.S. (2019) 'Client-Centricity: The basic approaches to definition', *Business Inform*, 8 (499), pp. 244–252. DOI: 10.32983/2222-4459-2019-8-244-252 (In Russian).
37. Vadimova, S.A. and Vitshukova, E.A. (2017) 'Development of methodological approaches to the assessment of customer-oriented banking business as a factor of increasing its competitiveness', *Innovative development of economy*, 6, pp. 222–232. (In Russian).
38. Van Velsen, L., van der Geest, T., ter Hedde, M. and Derks, W. (2009) 'Requirements engineering for e-Government services: A citizen-centric approach and case study', *Government Information Quarterly*, 26(3), pp. 477–486. DOI: 10.1016/j.giq.2009.02.007
39. Weerakkody, V., Janssen, M. and Dwivedi, Y.K. (2011) 'Transformational change and business process reengineering (BPR): Lessons from the British and Dutch public sector', *Government Information Quarterly*, 28(3), pp. 320–328. DOI: 10.1016/j.giq.2010.07.010
40. Yuzhakov, V., Dobrolyubova, E., Pokida, A. and Zybunovskaya, N. (2022) 'Are state enforcement activities client centric? Citizens' perspective', *Public Administration Issues*, 3, pp. 38–60. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-3-38-60 (In Russian).
41. Yuzhakov, V., Pokida, A., Zybunovskaya, N. and Starostina, A. (2023) 'Digitalization of interaction between citizens and state: citizens' assessment of effects, risks and prospects', *Public Administration Issues*, 2, pp. 33–73. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 13.07.2023;
одобрена после рецензирования 24.08.2023;
принята к публикации 15.11.2023.

Научная статья

УДК: 351

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-71-99

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ СТИМУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Ефремов Алексей Александрович¹

¹ Доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник;
Центр технологий государственного управления Института прикладных
экономических исследований РАНХиГС при Президенте РФ;
119034, г. Москва, Пречистенская набережная, д. 11, стр. 1, к. 207;
efremov-a@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-9454-4305

Аннотация. Ускоренное развитие отрасли информационных технологий (далее – отрасль ИТ) отнесено в России к одной из основных стратегических задач. Разработано, утверждено и реализуется значительное число мер по стимулированию развития отрасли ИТ. Однако для гарантии успеха этих мер необходима своевременная оценка их результативности и эффективности. В этой связи целью статьи стал анализ текущего состояния и перспектив оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ. Для изучения вопроса оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ, определения ее статуса и подхода к ее проведению были предприняты следующие действия:

- проанализированы стратегические документы, затрагивающие вопросы стимулирования развития ИТ;
- выявлены, обоснованы и охарактеризованы текущий и перспективный подходы к оценке результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ;
- представлен перспективный проект методики оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ;
- даны предложения по закреплению перспективного подхода оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ, включая предложения по изменениям и дополнениям в федеральное законодательство и подзаконное нормативное правовое регулирование.

Также в статье обозначены перспективные направления дальнейших научных исследований в сфере стимулирования развития как специальной функции государственного управления: сравнительный анализ механизмов и критериев оценки результативности и эффективности стимулирования развития иных отраслей экономики, а также конкретизация критериев и показателей оценки применительно к конкретным инструментам и мерам стимулирования развития.

Ключевые слова: государственное управление, информационные технологии, отрасль информационных технологий, оценка результативности и эффективности, стимулирование развития, стратегическое планирование, цифровая трансформация.

Для цитирования: Ефремов А.А. Оценка результативности и эффективности стимулирования развития отрасли информационных технологий в России: состояние и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 4. С. 71–99. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-71-99.

Original article

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF STIMULATING THE DEVELOPMENT OF THE INFORMATION TECHNOLOGY INDUSTRY IN RUSSIA: STATUS AND PROSPECTS

Alexey A. Yefremov¹

¹ Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Leading Researcher of Public Management Technologies Center of Institute of Applied Economic Studies; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11, Prechistsenskaya Quay, Room 207, Bl. 1, 119034 Moscow, Russia; efremov-a@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-9454-4305

Abstract. Ensuring the accelerated development of the information technology industry is attributed in Russia to one of the main strategic tasks of the country's development. A significant number of measures aimed at stimulating the development of the Russian information technology industry (hereinafter referred to as the IT industry) have been developed, approved, and are being implemented. The general requirements for the quality of public administration indicate that for the success of these measures, it is necessary to ensure a timely assessment of their effectiveness and efficiency. The lack of such an assessment can become a practical problem that remains unresolved which significantly hinders the success of government efforts to stimulate development in the IT industry. In this regard, the purpose of the article is to analyze the current

state and prospects for assessing the effectiveness and efficiency of stimulating the development of the IT industry. To achieve this goal: with a view to assessing the effectiveness and efficiency of stimulating the development of the IT industry, determining its status and approach to its implementation, strategic documents affecting the issues of stimulating the development of IT have been analyzed; the current and prospective approaches to assessing the effectiveness and efficiency of stimulating the development of the IT industry have been identified, substantiated and characterized; a draft methodology for assessing the effectiveness and efficiency of stimulating the development of the IT industry that implements a promising approach has been developed; proposals on fixing a promising approach to the institutionalization of the evaluation of the effectiveness and efficiency of stimulating the development of the IT industry are presented. The necessity of normative institutionalization of the developed assessment mechanism, including amendments and additions to federal legislation and by-laws, is substantiated. Comparative analysis of mechanisms and criteria for assessing the effectiveness and efficiency of stimulating the development of other economic sectors, as well as specifying criteria and assessment indicators in relation to specific tools and measures for stimulating development have been suggested as promising areas of scientific research in this field as a special function of public administration.

Keywords: public administration, information technology, information technology industry, performance and efficiency assessment, stimulation of development, strategic planning, digital transformation.

For citation: Yefremov, A.A. (2023) 'Evaluation of the effectiveness and efficiency of stimulating the development of the information technology industry in Russia: status and prospects', *Public Administration Issues*, 4, pp. 71–99. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-71-99 (in Russian).

JEL Classification: K23.

Введение

Развитие отрасли ИТ является необходимым условием для достижения национальных целей России¹. Государство заинтересовано в успехе данной отрасли, в обеспечении своевременной и корректной оценки результативности и эффективности мер стимулирования ее развития. В этой связи представляется важным ответить на вопросы:

- Предполагают ли стратегические документы, ориентированные на развитие отрасли ИТ, оценку результативности и эффективности стимулирования именно развития (а не под его именем стабилизации, оптимизации функционирования, текущих улучшений, роста и т.п.) данной отрасли?
- Предлагают ли эти документы методику и/или порядок проведения такой оценки?

¹ См.: Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию, утв. Президентом Российской Федерации от 20.04.2023 N Пр-800.

- Какие подходы к оценке результативности и эффективности стимулирования именно развития отрасли ИТ реализуются или предлагаются в стратегических документах и научных публикациях по этой тематике?
- Какой могла бы быть методика такой оценки?

В статье представлены ответы на эти вопросы, исходя из рассмотрения стратегических документов и иных НПА, а также результаты анализа возможностей оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ на основе общего подхода к методологической зрелости политик развития в различных сферах деятельности.

Подходы к оценке стимулирования развития отрасли ИТ: текущее состояние и перспективы

Меры по стимулированию развития отрасли ИТ можно рассматривать как один из механизмов реализации политики государства в данной сфере. Ранее проведенный анализ методологической зрелости российских политик развития (Южаков, Старцев, Добролюбова, 2022) позволяет предположить, что стратегические документы по развитию отрасли ИТ (равно как и в смежных отраслях), во-первых, не содержат требований к проведению оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ ни в целом, ни в отношении отдельных мер такого стимулирования; во-вторых, в них отсутствует описание методики такой оценки или подходов к ее проведению.

Для проверки этой исследовательской гипотезы проанализировано содержание документов стратегического планирования, устанавливающих политику в отношении развития информационного общества², научно-технологического развития³, отрасли информационных технологий⁴, электронной промышленности⁵, технологического развития⁶, национальных целей развития Российской Федерации⁷.

Рассмотренными документами стратегического планирования предусмотрено значительное число мер по стимулированию российской отрасли ИТ: развитие кадрового потенциала, улучшение институциональных условий развития отрасли и выравнивание условий ведения бизнеса российских

² Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утв. указом Президента РФ от 09.05.2017 N 203.

³ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утв. указом Президента РФ от 01.12.2016 N 642.

⁴ Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 01.11.2013 N 2036-р; План мероприятий («дорожная карта») «Создание дополнительных условий для развития отрасли информационных технологий», утв. Правительством РФ 9 сентября 2021 г.

⁵ Стратегия развития электронной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17.01.2020 N 20-р.

⁶ Концепция технологического развития на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 20.05.2023 N 1315-р.

⁷ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 год, утв. Правительством РФ 1 октября 2021 г.

и иностранных (глобальных) компаний, стимулирование появления лидеров отрасли информационных технологий мирового масштаба, ускоренное внедрение цифровых технологий в отдельных отраслях экономики.

Анализ мер, предусмотренных 35 нормативными правовыми актами, принятыми в условиях санкционного давления недружественных стран в 2022–2023 гг., показывает, что данные меры можно систематизировать по содержанию таким образом:

- финансовые меры (льготное кредитование – 7, финансовая поддержка – 6);
- организационные/институциональные меры (улучшение условий деятельности – 7, снижение административной нагрузки – 4);
- кадровые меры (7).

Анализ этих мер показал, что они преимущественно ориентированы на поддержку текущего состояния отрасли в условиях санкций. Вместе с тем в отношении 13 из 35 мер можно сделать предварительный вывод о том, что они могут быть направлены на развитие отрасли ИТ – создание принципиально новых ИТ, программно-аппаратных комплексов или иного оборудования.

Ни одним из рассмотренных стратегических документов оценка результативности и эффективности предлагаемых ими мер стимулирования развития отрасли ИТ не предусматривается; она не проводилась и при их разработке и не предполагается ни в ходе реализации мер по стимулированию развития, ни по их завершению.

Так, в Российской Федерации Стратегией развития отрасли информационных технологий предусмотрено, что ее финансирование осуществляется в рамках, в том числе, государственных программ. Но при этом в качестве требований в отношении реализующих ее госпрограмм сказано лишь то, что в них «в рамках выделенных бюджетных ассигнований должны осуществляться мероприятия, направленные на развитие отрасли информационных технологий, с указанием объемов финансирования»⁸. Оценка результативности и эффективности этих мероприятий не предусмотрена.

Поскольку процедура такой оценки не заявлена – соответственно нет ни методики, ни механизма ее проведения.

Проведение оценки результативности предусмотрено только в Плате первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления⁹. В Концепции технологического развития на период до 2030 г. указывается на «необходимость инвентаризации с точки зрения эффективности и результативности и последующей пересборки инструментов поддержки технологических инноваций»¹⁰. Но ни то, ни другое предписание пока не реализуются.

⁸ Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года, утв. распоряжением Правительства РФ 01.11.2013 N 2036-р.

⁹ См.: Приказ Минэкономразвития России от 19.09.2022 N 497 «Об утверждении Методики оценки результативности мер Плате первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления».

¹⁰ Концепция технологического развития на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 20.05.2023 N 1315-р.

Таким образом, рассмотренные стратегические документы объединяет общий подход к стимулированию развития отрасли ИТ и к оценке результативности и эффективности стимулирования ее развития: эта оценка не институционализирована и не включена в качестве обязательной в процедуры стимулирования развития отрасли.

Подходы к оценке стимулирования развития отрасли ИТ практически не отражены в исследованиях, посвященных цифровизации государственного управления (Добролюбова, Южаков, Ефремов, Клочкова, Талапина, 2019) и ее правовым ограничениям (Ефремов, Южаков, 2020; Южаков, Ефремов, 2020), регулированию цифровых технологий (Минбалеев, Камалова, Радченко и др., 2019; Минбалеев, Мартынов, Камалова, Чубукова и др., 2020), выявлению системных правовых ограничений цифровизации (Ефремов, 2020), применению робототехники и искусственного интеллекта (Архипов, Камалова, Наумов, Незнамов и др., 2020; Минбалеев, 2020; Щитова, 2020), квантовым коммуникациям (Полякова, Минбалеев, 2022; Добробаба, Чаннов и др., 2022; Холодная, 2022).

Имеются единичные работы, посвященные налоговому стимулированию внедрения ИТ (Мараховская, 2014), стимулированию роста инноваций в сфере ИТ (Прицельцева, 2015; Ребокене, Гетманская, 2017), государственному управлению в этой области (Южаков, Талапина, Клочкова и др., 2017; Южаков, Ефремов, 2017), механизмам государственного управления в сфере НТР (Акбердина, Коровин, Дзюба, 2020), импортозамещению (Нестерова, Синютина, 2021; Харламов, Харламова, Поняева, 2022). Стимулирование развития отрасли ИТ освещено в ряде публикаций, среди них статьи по вопросам общих возможностей такого стимулирования в контексте цифровизации (Юргелас, Доля, Крицкий, 2021), общих проблем технологического развития (Филимонова, Егоров, 2019), налогового стимулирования малых ИТ-компаний (Громов, 2022), стимулирования развития кластеров в электронной отрасли (Чекаданова, 2018), драйверов и методов стимулирования (Ряжкова, Спицын, Скрыльникова, 2021). Практически отсутствуют работы по анализу и систематизации инструментов развития отрасли ИТ, а в имеющихся публикациях (Борщ, Воробьев, 2019) не проводится анализ соотношения понятий инструментов, мер и методов стимулирования развития.

В зарубежной науке государственного управления вопросы стимулирования развития отдельных отраслей экономики традиционно рассматриваются преимущественно в отношении развивающихся стран Восточной Азии (Lall, Teubal, 1998), в контексте развития рыночного стимулирования, проблем внедрения новых цифровых технологий (Hung, Chu, 2006), а также оценки влияния новых технологий как драйвера экономического роста (Huang, Khan, 2022). Значительное число исследований связано с общими вопросами политик в сфере науки, технологий и инноваций (Amankwah-Amoah, 2016).

В настоящее время в научных исследованиях и публикациях выделяют отдельные показатели оценки состояния отрасли ИТ (Пяткин, 2021), электронной промышленности (Божко, 2015; Когденко, Винокурова, 2022).

Оценка развития ИТ-отрасли также осуществляется в рамках различных международных рейтингов и индексов. В условиях геополитического противостояния России с недружественными странами не представляется объективной оценка ее места в этих рейтингах, однако они имеют научное значение для разработки системы показателей для оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ.

В частности, в 2022 г. Россию исключили из оценки Всемирного рейтинга цифровой конкурентоспособности (*World Digital Competitiveness Ranking*)¹¹, при этом за 2020–2021 гг. Россия поднялась в данном рейтинге с 43 на 42 место. Мировой рейтинг цифровой конкурентоспособности *IMD (World Digital Competitiveness Ranking)* насчитывает 50 показателей. У России самая высокая оценка по блоку «знания» – 24 место в 2021 г. (26 место в 2020 г.) По объему госрасходов на образование наша страна заняла 49 место, по общим расходам на НИОКР – 39, по развитию цифровых навыков – 49. Блок «Технологии» – 48 (47 – в 2020), в том числе регулирование (39), защита интеллектуальной собственности (56), по законодательству в сфере научных исследований (46). Блок «Капитал» – 58, в том числе по венчурному финансированию – 60, по банковским сервисам – 53, по финансированию технологического развития – 49. Блок «Технологическая инфраструктура» – 45 место. Блок «Готовность к будущему» – рост с 53 места в 2020 г. до 47 места в 2021 г.¹²

Глобальный инновационный индекс (*Global Innovation Index, GII*) включает оценку деятельности в области инноваций. В 2022 г. Россия занимает 27 место по показателю «Человеческий капитал и исследования» и 34 – по показателю «Развитие ИКТ». Однако при этом по показателю «Оценка регуляторной среды» у России 91 место в рейтинге (92 – в 2021 г., 95 – в 2020 г.), «Качество регулирования» – 98 место (100 – в 2021 г., 105 – в 2020 г.), «Верховенство права» – 108 место (109 – в 2021 г., 114 – в 2020 г.).

Для формирования системы показателей оценки результативности и эффективности стимулирования отрасли ИТ автором проведен анализ показателей из документов стратегического планирования (см. табл. 1), который показал значительный разброс таких показателей при отсутствии их четкой ориентации именно на развитие ИТ, а не на улучшение текущего состояния отрасли.

Отмеченное выше на основе анализа стратегических документов отсутствие оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ и ее публичных результатов, а также значительный количественный и содержательный разброс показателей, установленных указанными документами, может стать проблемой для успеха как стимулирования развития отрасли ИТ и самого этого развития, так и для достижения связанных с ним заявленных национальных целей по технологическому суверенитету нашей страны.

¹¹ World Digital Competitiveness Ranking. URL: <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness-ranking/> (дата обращения: 26.06.2023).

¹² Digital Competitiveness Ranking. Russia. URL: <https://worldcompetitiveness.imd.org/countryprofile/RU/digital>

Таблица 1

**Показатели развития сферы ИТ, содержащиеся
в стратегических документах Российской Федерации**

Стратегический документ	Показатели развития ИТ
Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.	Конкретные показатели не предусмотрены
Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации	4 показателя
Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 гг. и на перспективу до 2025 г.	8 показателей
Стратегия развития электронной промышленности Российской Федерации на период до 2030 г.	4 показателя
Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.	11 индикаторов
План мероприятий («дорожная карта») «Создание дополнительных условий для развития отрасли информационных технологий»	Результаты по 62 мероприятиям

Источник: Составлена автором (– и далее, если не указано иное).

Для включения такой оценки в практику государственного управления нужен иной подход к оценке результативности и эффективности стимулирования именно развития (а не под его именем – стабилизации, оптимизации функционирования, текущих улучшений, роста и т.п.) отрасли ИТ, который требует преодоления ограничений существующего подхода. Оценка должна быть институализирована, в том числе включена в процедуру стимулирования развития отрасли ИТ, принятия решений о целесообразности реализации или прекращения тех или иных мер стимулирования (без этого оценка будет оставаться невостребованной). Новый подход должен основываться на нормативно закреплённом дифференцированном понимании результативности и эффективности стимулирования развития. Корректное (дифференцированное) понимание результативности подразумевает, что результативность имеет разный смысл для разных типов результатов соответствующей управленческой деятельности – непосредственных, промежуточных и конечных, а также для тех или иных инструментов, механизмов или институтов государственного управления.

Следует отличать развитие отрасли ИТ и ее компонентов от текущих изменений, связанных с ростом, функционированием и оптимизацией, т.е. исключать подмену развития иными формами изменений в отрасли ИТ. Соответственно и меры, направленные на стимулирование именно развития, следует отличать от других мер поддержки отрасли, направленных на ее стабилизацию, оптимизацию функционирования, рост или текущие улучшения. Так же и политику развития отрасли ИТ (в рамках которой осуществляется стимулирование этого развития) следует отличать от других типов политики в отношении развития (в том числе от политики стабилизации и противодействия развитию).

В основу методики оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ может быть положен общий методический подход к оценке качества государственного управления (Добролюбова, Южаков, Старостина, 2021), а также общая методология оценки политик развития (Южаков, Старцев, Добролюбова, 2022).

Предложения по разработке методики оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ

Для формирования методики оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ необходимо определение ключевых понятий, в том числе самой отрасли ИТ, ее развития, стимулирования развития, результативности и эффективности стимулирования развития.

В настоящее время в научной литературе и документах стратегического планирования не сложилось единого толкования понятия «отрасль ИТ» и тем более понимания его содержания как развивающегося явления. В отдельных научных исследованиях ее рассматривают как совокупность информационных продуктов и услуг (Климова, Усков, 2020), как отрасль ИТ-услуг (Мохов, Комаров, Ожерельев и др., 2013). При этом Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 гг. и на перспективу до 2025 г. определяет отрасль ИТ как *совокупность российских компаний, осуществляющих отдельные виды деятельности в сфере ИТ*. Стратегия развития электронной промышленности Российской Федерации на период до 2030 г. определяет электронную промышленность как *отрасль экономики, связанную с разработкой и производством электронного оборудования, модулей, компонентов и встраиваемого программного обеспечения*. При этом в данном документе записано, что «межотраслевой характер Стратегии подразумевает включение в контур стратегического планирования также разработчиков и производителей материалов, технологического оборудования и инструментального программного обеспечения для разработки и производства электроники». В обеих стратегиях содержатся два разных определения одному и тому же явлению, в совокупности отражающих его суть, но нет указания на такую его характеристику, как развитие.

В рамках данного исследования под *отраслью ИТ* предлагается понимать отрасль экономики Российской Федерации, представляющую собой систему взаимодействующих субъектов (коммерческих и некоммерческих организаций, граждан как индивидуальных предпринимателей, самозанятых или работников организаций), осуществляющих разработку, создание, внедрение, оборот и развитие информационных технологий, а также оказывающих услуги по их применению.

В соответствии с данным определением элементами отрасли ИТ будут являться соответственно субъекты деятельности и объекты их деятельности.

Развитие отрасли ИТ в настоящем исследовании понимается как существенное качественное и необратимое изменение текущего состояния

данной отрасли, включая как состояние взаимодействия ее субъектов, так и состояние самих ИТ, использующих их иных технологий, производства и его продуктов.

Под *стимулированием развития отрасли ИТ* автор подразумевает процесс обоснованного государственного воздействия на развитие отрасли ИТ и ее отдельных элементов, осуществляемый при исполнении различных государственных функций, в том числе функций по нормативному правовому регулированию и прямому государственному управлению, включая государственную инвестиционную деятельность.

Под *результативностью стимулирования развития отрасли ИТ* предлагается понимать степень достижения ожидаемых (заданных) целевых или пороговых значений показателей, характеризующих конечные общественно значимые результаты развития отрасли ИТ, а также обеспечивающих их достижение промежуточные и непосредственные результаты развития отрасли ИТ.

Под *эффективностью стимулирования развития отрасли ИТ* подразумевается обеспечение в рамках осуществления государственных функций достижения ожидаемых общественно значимых конечных, промежуточных и непосредственных результатов в сфере развития ИТ с наименьшими затратами финансовых, кадровых, информационных, материально-технических и иных ресурсов субъектов государственного управления.

Под *инструментами государственного управления для стимулирования развития отрасли ИТ* понимаются документы (стратегического планирования и иные нормативные правовые акты), в которых планируются (прогнозируются) конечные общественно значимые, промежуточные и непосредственные результаты развития отрасли ИТ, осуществляется их мониторинг, оценка и коррекция.

Меры стимулирования развития отрасли ИТ – это конкретные положения документов стратегического планирования и иных нормативных правовых актов, предусматривающие конкретные действия субъектов государственного управления по развитию отрасли ИТ.

Из определения мер стимулирования развития отрасли ИТ вытекают их *основные свойства (признаки)*, значимые для проведения оценки результативности и эффективности стимулирования. Основными признаками (свойствами) мер по стимулированию развития отрасли ИТ, на основании которых можно выработать показатели их оценки результативности и эффективности, являются:

- 1) идентификация при их осуществлении отрасли ИТ и/или ее компонентов как объектов развития;
- 2) их направленность на развитие отрасли ИТ, понимаемое как сложно-организованный специфический процесс изменений, существенное качественное и необратимое изменение текущего состояния данной отрасли (ее компонентов, если речь идет об их развитии), обеспечивающее достижение принципиально нового состояния ИТ и характера и организации взаимодействия ее субъектов;
- 3) организованность – наличие программы (плана) внедрения и применения (реализации) мер, понимаемой именно как программа развития;

- 4) наличие заданной цели и ожидаемых непосредственных, промежуточных и конечного результатов;
- 5) предусмотренная оценка непосредственных, промежуточных и конечного результатов, включая и принятие решений по итогам такой оценки, в том числе о целесообразности дальнейшего применения оцениваемой меры стимулирования либо ее отмены;
- 6) управление рисками реализации меры;
- 7) соотношение уровня результативности реализации меры и бюджетных расходов на ее реализацию.

С учетом перечисленных признаков мер стимулирования развития отрасли ИТ предлагаем следующие критерии предварительной, текущей и последующей оценки их результативности и эффективности (см. табл. 2); они различаются в зависимости от этапа проведения оценки.

Для формирования механизма оценки результативности и эффективности мер по стимулированию развития отрасли ИТ, наряду с определением ключевых понятий и показателей для проведения такой оценки, необходимо также определить алгоритм ее проведения.

К числу субъектов, проводящих оценку, целесообразно отнести:

- орган государственной власти, иницирующий и реализующий конкретную меру по стимулированию развития отрасли ИТ (например, соответствующий федеральный орган исполнительной власти или исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации);
- орган государственной власти, контролирующей деятельность соответствующего вышеуказанного органа власти или осуществляющий аудит эффективности (Счетная палата Российской Федерации или счетная палата субъекта Российской Федерации).

Оценка результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ как подвида государственных функций по нормативному правовому регулированию и прямому государственному управлению должна быть системно взаимосвязана с управленческим циклом государственного управления. Целесообразно оценку результативности и эффективности применяемых в государственном управлении мер по стимулированию развития отрасли ИТ разделить на три этапа: предварительную оценку (для принятия решения о целесообразности введения меры), текущую (для принятия решения о целесообразности продолжения реализации меры) и последующую (по завершении реализации меры для выработки дальнейших шагов).

На каждом этапе оценки проводится последовательный экспертный анализ соответствия меры по стимулированию развития отрасли ИТ критериям обоснованности, результативности и эффективности. Если рассматриваемая мера не является обоснованной (не выявлена ее ориентация на стимулирование именно развития отрасли ИТ и (или) ее элементов, а не иных форм изменчивости), она признается нерезультативной и неэффективной. Если мера не удовлетворяет минимальным требованиям к результативности, то она не может быть признана эффективной. Общий алгоритм взаимосвязи критериев обоснованности, результативности и эффективности при проведении оценки приведен на Рисунке 1.

Таблица 2

Система критериев оценки результативности и эффективности мер по стимулированию развития отрасли ИТ

Признак меры стимулирования развития отрасли ИТ	Критерий результативности (эффективности)	Тип оценки результативности и эффективности		
		предварительная	текущая	последующая
Обоснованность: мера стимулирования направлена на развитие, а не на иное изменение (сохранение состояния) отрасли ИТ*				
1. Ориентация меры на объект развития	Идентификация отрасли ИТ или ее элементов как объекта развития	X		
	Ожидаемое (достигнутое) влияние применения меры на развитие отрасли ИТ и ее конкретных элементов		X	X
	Наличие корректного понимания развития как существенного качественного и необратимого изменения	X		
2. Ориентация меры на корректно понимаемое развитие как особый тип изменений (существенное качественное и необратимое изменение), обеспечивающий возникновение (создание) принципиально новых объектов	Оценка фактического влияния мер, направленных на стимулирование корректно понимаемого развития	X	X	X
	Идентификация процесса развития отрасли ИТ как сложноорганизованного процесса изменений при разработке меры	X		
3. Ориентация меры на развитие отрасли ИТ как сложноорганизованного специфического процесса изменений	Учет развития как сложноорганизованного специфического процесса изменений при применении меры		X	X

Продолжение таблицы 2				
Признак меры стимулирования развития отрасли ИТ	Критерий результативности (эффективности)	Тип оценки результативности и эффективности		
		предварительная	текущая	последующая
4. Организованность меры	Наличие и уровень проработки плана (программы) применения меры	X		
	Соблюдение плана (программы) применения меры		X	X
Результативность: уровень проработки и степень достижения непосредственных, промежуточных и конечных результатов применения меры				
5. Наличие заданной цели и установленных ожидаемых непосредственных, промежуточных и конечного результатов применения меры стимулирования развития, характеризующих их показателей результативности, ожидаемых целевых или пороговых значений и ориентации на их достижение	Уровень проработки целей применения меры и ожидаемых непосредственных, промежуточных и конечного результатов применения меры, характеризующих их показателей результативности и ожидаемых их целевых или пороговых значений (на этапе разработки рассматриваемой меры)	X		
	Наличие, применение и соблюдение в составе меры системы (элементов системы) оценки результативности и эффективности или ее элементов, в том числе методик расчета показателей для такой оценки и ее порядка (алгоритма) в отношении каждого из типов результатов	X	X	X

Продолжение таблицы 2				
Признак меры стимулирования развития отрасли ИТ	Критерий результативности (эффективности)	Тип оценки результативности и эффективности		
		предварительная	текущая	последующая
6. Оценка ожидаемых непосредственных, промежуточных и конечного результатов введения и применения меры стимулирования развития, а также принятие решений по итогам такой оценки	Достижение запланированных (или/и иных) непосредственных результатов реализации меры, характеризующих их показатели результативности и ожидаемых их целевых или пороговых значений		X	X
	Достижение запланированных (или/и иных) промежуточных результатов реализации меры, характеризующих их показатели результативности и ожидаемых их целевых или пороговых значений		X	X
	Достижение запланированных (или/и иных) конечных результатов реализации меры, характеризующих их показатели результативности и ожидаемых их целевых или пороговых значений		X	X
7. Обеспечение управления рисками реализации меры	Проведение оценки рисков реализации меры на этапе разработки меры	X		
	Наличие и применение инструментов управления рисками при реализации меры		X	
	Оценка влияния управления рисками при реализации меры на конечные результаты ее применения, характеризующие их показатели результативности и ожидаемые их целевые или пороговые значения			X

Признак меры стимулирования развития отрасли ИТ		Критерий результативности (эффективности)	Тип оценки результативности и эффективности		
			предварительная	текущая	последующая
<i>Эффективность стимулирования развития отрасли ИТ: достижение наилучших результатов при минимизации затрачиваемых ресурсов**</i>					
8. Соотношение уровня результативности реализации меры и бюджетных расходов на ее реализацию***	Соотношение степени достижения непосредственных результатов и уровня финансирования меры за счет бюджетных средств	X****	X		X
	Соотношение степени достижения промежуточных результатов и уровня финансирования меры за счет бюджетных средств	X			X
	Соотношение степени достижения конечных результатов и уровня финансирования меры за счет бюджетных средств	X			X

Примечания:

* При несоответствии критериям, характеризующим признаки обоснованности меры (1–4), мера стимулирования признается не оказывающей влияние на развитие отрасли ИТ. В этом случае дальнейшая оценка такой меры по критериям результативности и эффективности (5–8) не проводится.

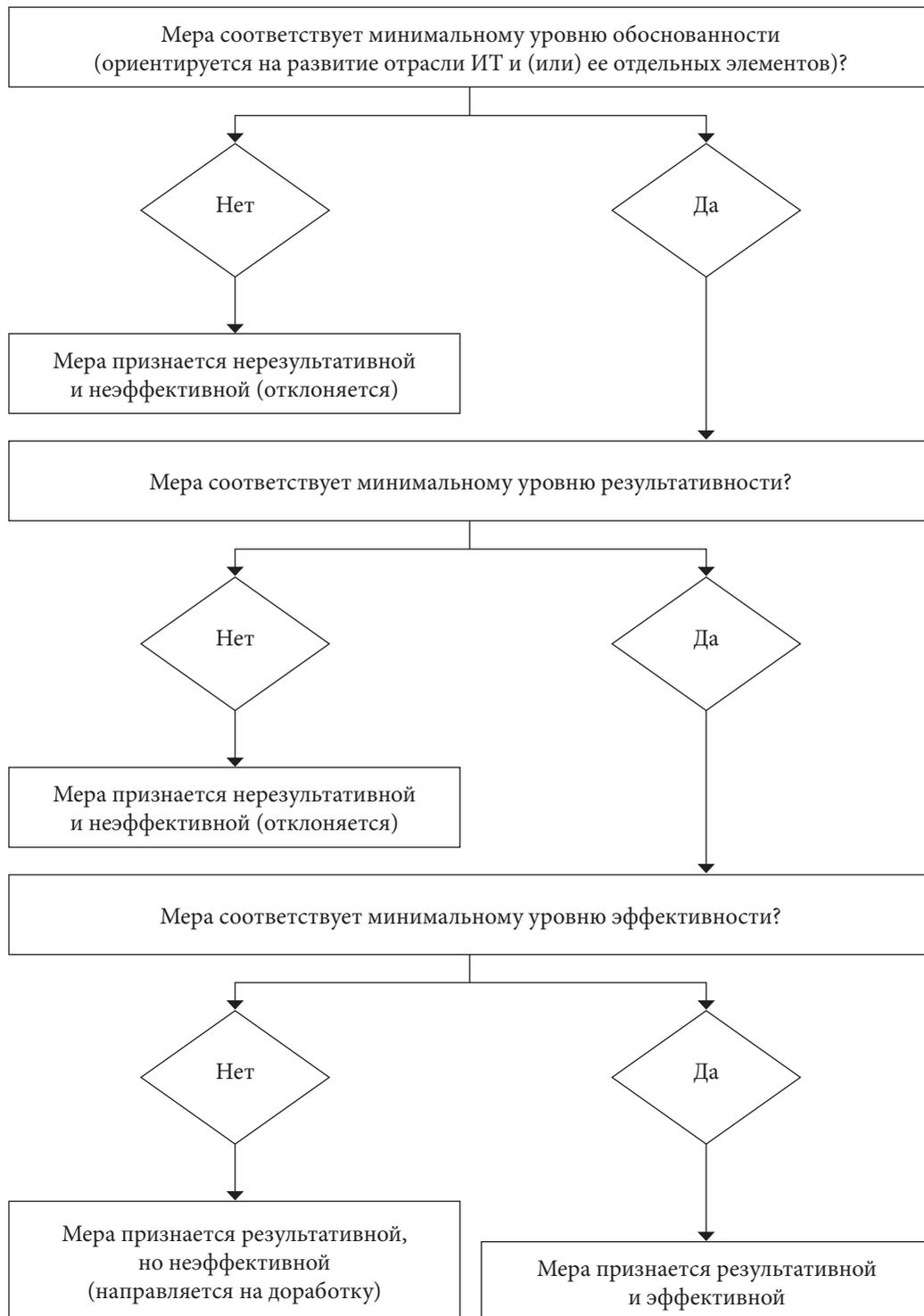
** Если по итогам оценки мера стимулирования не соответствует критериям результативности (признаки 5–7), оценка эффективности такой меры по критерию 8 не проводится.

*** Приведены критерии оценки эффективности для мер, предусматривающих бюджетное финансирование. Для иных типов мер могут использоваться иные критерии оценки эффективности, отражающие соотношение достигнутых результатов реализации меры и затраченных ресурсов.

**** На этапе предварительной оценки по критерию эффективности оценивается наличие расчетов эффективности и/или ее прогнозов для каждого из указанных типов результатов (непосредственных, промежуточных, конечных).

Рисунок 1

Последовательность оценки мер по стимулированию развития отрасли ИТ по критериям обоснованности, результативности и эффективности



Оценка обоснованности меры по стимулированию развития отрасли ИТ проводится в соответствии со шкалой, представленной в Таблице 3.

Таблица 3

Шкала оценки обоснованности мер по стимулированию развития отрасли ИТ на этапе предварительной оценки их результативности и эффективности

№	Наименование критерия	Возможные градации оценки	Балл
1	Идентификация отрасли ИТ как объекта развития	Отрасль ИТ не рассматривается как объект развития	0
		Учитывается потенциал отрасли ИТ по развитию новых возможностей, но не обоснована достаточность реализации этих возможностей для достижения результатов развития	1
		Учитывается потенциал отрасли ИТ по развитию новых возможностей и обоснована достаточность реализации этих возможностей для достижения результатов развития	2
		Учитывается потенциал отрасли ИТ по развитию принципиально новых возможностей и обоснована достаточность реализации этих возможностей для достижения результатов развития. Отрасль ИТ понимается как сложноорганизованное (системно-дифференцированное) целое	3
2	Идентификация подлежащего стимулированию развития как особого типа изменений (существенного качественного и необратимого изменения)	Развитие ИТ-отрасли отождествляется с иными формами изменчивости (стабилизацией, ростом)	0
		Развитие ИТ-отрасли понимается как существенное и (или) качественное изменение (например, внедрение качественно новых ИТ либо применение известных ИТ в новых сферах)	1
		Развитие понимается как существенное, качественное и необратимое изменение (например, разработка и внедрение отечественных новых ИТ, позволяющих на качественно новом уровне заместить использовавшиеся до этого)	2
3	Ожидаемое влияние действий (мероприятий), направленных на инициирование, формирование, осуществление, стимулирование, оценивается как развитие*	Оценка ожидаемого влияния меры на развитие отрасли ИТ отсутствует	0
		Приведены отдельные предположения относительно возможного влияния меры на развитие ИТ-отрасли	1
		Приведена качественная оценка влияния меры на развитие ИТ-отрасли	2

№	Наименование критерия	Возможные градации оценки	Балл
3	Ожидаемое влияние действий (мероприятий), направленных на инициирование, формирование, осуществление, стимулирование, оценивается как развитие*	Приведена количественная и качественная оценка влияния меры на развитие ИТ-отрасли (под количественной оценкой понимается оценка ожидаемого социально-экономического эффекта от реализации меры для развития ИТ-отрасли, например, объем рынков/экспорта разрабатываемых новых ИТ)	3
4	Идентификация развития отрасли ИТ как сложноорганизованного процесса изменений ¹³	Соответствующие данные отсутствуют	0
		Мера учитывает цикличность процесса развития ИТ-отрасли в целом и (или) ее отдельных элементов	1
		Мера учитывает цикличность процесса развития и переход к новому качеству через стадию отрицания	2
		Мера адаптируется к процессу развития отрасли ИТ с учетом его цикличности и достижения принципиально нового качества по итогам цикла развития	3
5	Наличие и уровень проработки плана (программы) применения меры	План (программа) применения меры отсутствует	0
		План (программа) применения меры имеется, однако не учитывает специфику управленческого цикла и цикла развития	1
		План (программа) применения меры имеется и учитывает специфику цикла развития и управленческого цикла	2
		План (программа) применения меры имеется, учитывает специфику цикла развития и позволяет адаптировать реализацию меры к конкретному сценарию развития	3

Примечания: * Оценка по данному критерию проводится при условии, что мера как минимум частично соответствует критерию 2 (оценка по критерию 2 не ниже 1 балла).

Итоговая балльная оценка обоснованности меры по стимулированию развития отрасли ИТ рассчитывается как сумма баллов по всем критериям оценки.

Если итоговая оценка обоснованности меры составляет менее пяти баллов, мера признается необоснованной, а оценка результативности и эффективности меры не проводится.

Если итоговая оценка обоснованности меры составляет более пяти баллов, мера признается обоснованной и проводится оценка результативности и эффективности.

¹³ Оценка по данному критерию проводится при условии, что мера как минимум частично соответствует критерию 2 (оценка по критерию 2 не ниже 1 балла).

Оценка результативности мер по стимулированию развития отрасли ИТ осуществляется по шкале, представленной в Таблице 4.

Таблица 4

Шкала оценки результативности мер по стимулированию развития отрасли ИТ на этапе предварительной оценки

№	Наименование критерия	Возможные градации оценки	Балл
1	Уровень проработки целей применения меры и ожидаемых непосредственных, промежуточных и конечного результатов применения меры, характеризующих их показатели результативности и ожидаемых их целевых или пороговых значений	Цели применения и ожидаемые результаты не определены	0
		Определены, как минимум, цель реализации меры и ее непосредственные результаты	1
		Определены, как минимум, цель реализации меры, ее непосредственные и промежуточные результаты	2
		Определены цель реализации меры, ее непосредственные, промежуточные и конечные результаты; для результатов определены показатели результативности	3
		Определены цель реализации меры, ее непосредственные, промежуточные и конечные результаты. Промежуточные результаты отражают результаты развития отрасли ИТ или ее отдельных элементов. Конечные результаты отражают эффект от развития ИТ-отрасли для решения проблем экономики и социальной сферы. Для результатов или их части определены показатели результативности и их целевые (пороговые) значения. Целевые (пороговые) значения адекватны результатам	4
		Определены цель, непосредственные, промежуточные и конечные результаты. Промежуточные результаты отражают результаты развития отрасли ИТ или ее отдельных элементов. Конечные результаты отражают эффект от развития ИТ-отрасли для решения проблем экономики и социальной сферы. Для всех результатов определены показатели результативности, их базовые и целевые (либо пороговые) значения. Целевые (пороговые) значения адекватны результатам	5
2	Наличие в составе меры системы оценки результативности и эффективности или ее элементов, в том числе методик расчета показателей для такой оценки и ее порядка (алгоритма) в отношении каждого из типов результатов*	Система (элементы системы) оценки результативности и эффективности в составе меры не предусмотрены	0
		Предусмотрен как минимум один из следующих элементов системы оценки результативности и эффективности: – методики расчета показателей результативности для непосредственных, промежуточных или конечных общественно значимых результатов; – методика оценки социальных, экономических и иных эффектов от реализации меры; – методика или порядок проведения оценки результативности и эффективности реализации меры	1

№	Наименование критерия	Возможные градации оценки	Балл
2	Наличие в составе меры системы оценки результативности и эффективности или ее элементов, в том числе методик расчета показателей для такой оценки и ее порядка (алгоритма) в отношении каждого из типов результатов*	Предусмотрено как минимум два элемента системы оценки результативности и эффективности (здесь и далее см. перечень выше)	2
		Предусмотрено как минимум три элемента системы оценки результативности и эффективности	3
		Предусмотрено как минимум четыре элемента системы оценки результативности и эффективности	4
		Предусмотрено как минимум пять элементов системы оценки результативности и эффективности, в том числе методики расчета показателей результативности для всех уровней результатов	5
3	Проведение оценки рисков реализации меры	Оценка рисков реализации меры отсутствует	0
		Перечислены отдельные риски реализации меры	1
		Приведена оценка уровня рисков реализации меры, по некоторым рискам приведены механизмы минимизации	2
		Проведена оценка уровня рисков реализации меры, по некоторым рискам приведены механизмы минимизации, система мониторинга и оценки рисков в период реализации меры	3
		Проведена оценка уровня рисков реализации меры, по всем выявленным рискам приведены механизмы минимизации и система мониторинга и оценки рисков в период реализации меры	4
		Проведена оценка уровня рисков реализации меры, по всем выявленным рискам приведены механизмы минимизации и система мониторинга и оценки рисков в период реализации меры. Предусмотрена возможность корректировки меры в зависимости от результатов мониторинга рисков	5

Примечание: Оценка по данному критерию проводится только в случае хотя бы частичного соответствия меры первому критерию результативности.

Итоговая оценка результативности меры по стимулированию развития отрасли ИТ рассчитывается как сумма баллов по всем критериям оценки. Если итоговая балльная оценка результативности меры по стимулированию развития отрасли ИТ составляет менее пяти баллов, ожидаемая результативность меры признается неудовлетворительной. Если итоговая оценка результативности меры по стимулированию развития отрасли ИТ составляет более пяти баллов, ее ожидаемая результативность признается удовлетворительной и в ее отношении проводится оценка эффективности.

На этапе предварительной оценки эффективность меры по стимулированию развития отрасли ИТ оценивается на основе наличия / отсутствия расчетов эффективности реализации меры и/или ее прогнозов для каждого из указанных типов результатов (непосредственных, промежуточных, конечных).

При отсутствии каких-либо расчетов и прогнозов эффективности реализации меры оценка эффективности составляет 0 баллов. Если в составе расчетов эффективности реализации меры и/или ее прогнозов учитываются только издержки (например, соотношение объема привлеченных инвестиций на рубль бюджетных затрат; уровень издержек бизнеса или государства и/или темпы их изменения), оценка эффективности составляет 1 балл.

Если в составе расчетов эффективности реализации меры и/или ее прогнозов учитываются как издержки, так и достигаемые результаты (например, средняя стоимость подготовленных специалистов; средний прирост выручки предприятий за счет внедрения новых ИТ-технологий на рубль затрат на их поддержку), то оценка эффективности зависит от того, какого уровня результаты сопоставляются с затратами: при сопоставлении непосредственных результатов и издержек дополнительно присваивается 1 балл; при сопоставлении промежуточных и конечных результатов и издержек дополнительно присваиваются 2 балла.

Совокупная оценка эффективности меры по стимулированию развития ИТ-отрасли составляет 6 баллов. Эффективной признается мера, оценка эффективности которой составляет 3 и более баллов.

По итогам предварительной оценки органом государственной власти, инициировавшим введение соответствующей меры по стимулированию развития отрасли ИТ, принимается решение о целесообразности дальнейшей разработки данной меры либо об отказе от такой разработки и от внедрения меры (о необходимости ее доработки).

Текущая оценка результативности и эффективности мер по стимулированию развития отрасли ИТ проводится в рамках мониторинга реализации соответствующей меры. Для текущей оценки обоснованности и результативности используются те же критерии, что указаны в Таблице 2. Текущая оценка эффективности реализации мер по стимулированию развития отрасли ИТ, предполагающих бюджетное финансирование, проводится на основе расчета соотношений степени достижения непосредственных результатов реализации меры и уровня бюджетного финансирования ее реализации по Формуле (1):

$$\Theta = \frac{C_p}{Y_\phi}, \quad (1)$$

где C_p – средняя степень достижения показателей непосредственных результатов, % Y_ϕ – уровень бюджетного финансирования реализации меры (отношение кассового исполнения расходов бюджета на реализацию меры к показателям бюджетной росписи (при отсутствии – к данным закона о бюджете)), %.

Мера по стимулированию развития отрасли ИТ признается эффективной, если показатель Θ превышает 1.

По итогам текущей оценки результативности и эффективности реализации меры по стимулированию развития отрасли ИТ принимается решение о целесообразности его прекращения либо продолжения реализации.

Последующая оценка результативности и эффективности применяемых мер по стимулированию развития отрасли ИТ предусматривает сопоставление фактических значений показателей результативности и эффективности их реализации с запланированными на этапе подготовки.

По итогам последующей оценки результативности и эффективности применяемых мер по стимулированию развития отрасли ИТ принимается решение об оценке обоснованности, результативности и эффективности деятельности органов государственной власти. Для внедрения разработанного механизма оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ в практику государственного управления в России необходима его нормативная институционализация.

В настоящее время базовый Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусматривает правовое регулирование исключительно применения ИТ, а не их развития. В этой связи возможным вариантом создания законодательной основы развития ИТ как элемента отрасли ИТ может стать внесение дополнений в Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», предусматривающих законодательную основу для проведения оценки результативности и эффективности соответствующих мер государственного управления по стимулированию развития отрасли ИТ. При этом сама методика такой оценки может быть утверждена соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации.

Кроме того, необходима интеграция указанной методики с действующими процедурами оценки результативности и эффективности мероприятий в рамках государственных программ, предусматривающих развитие, создание, внедрение и применение ИТ, а также проектов цифровой трансформации, в том числе осуществляемых в рамках ведомственных программ, отраслевых и региональных стратегий цифровой трансформации.

Альтернативным вариантом нормативной институционализации данного механизма может быть дополнение разработанного проекта Федерального закона «О технологической политике в Российской Федерации»¹⁴, однако в этом случае необходим учет особенностей стимулирования развития в отношении иных технологий, а не только ИТ.

Заключение

В исследовании обоснована необходимость формирования специальной методики оценки результативности и эффективности стимулирования развития отрасли ИТ в России. Практическое внедрение такой оценки, как представляется, обеспечит качество применения отдельных инструментов государственного управления и определяемых ими конкретных мер по стимулированию развития отрасли.

¹⁴ Проект Федерального закона «О технологической политике в Российской Федерации». URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/9120/>

Разработана методика такой оценки, включающая алгоритм и систему критериев для ее проведения, основанных на признаках мер стимулирования развития отрасли ИТ и детализированных для каждого этапа проведения оценки. Предложены возможные варианты нормативной институционализации разработанной методики: внесение изменений и дополнений в федеральное законодательство об информации или о технологической политике и утверждение методики постановлением Правительства Российской Федерации.

Дальнейшими перспективными направлениями исследований по данной теме могут быть сравнительный анализ механизмов и критериев оценки результативности и эффективности стимулирования развития иных отраслей экономики, а также возможная конкретизация критериев и показателей оценки применительно к конкретным инструментам и мерам стимулирования развития.

Статья подготовлена на основе научно-исследовательской работы, выполняемой в рамках государственного задания РАНХиГС 2023 г.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Акбердина В.В., Коровин Г.Б., Дзюба Е.И. Механизмы государственного управления в сфере научно-технологического развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С. 111–140.
2. Архипов В.В., Камалова Г.Г., Наумов В.Б., Незнамов А.В., Никольская К.Ю., Тытюк Ю.В. Правовые и этические аспекты, связанные с разработкой и применением систем искусственного интеллекта и робототехники: история, современное состояние и перспективы развития. Спб., 2020.
3. Божко В.П. Показатели оценки уровня реализации Государственной программы «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 годы» // Общество, наука и инновации. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Сукиасян А.А. 2015. С. 60–63.
4. Борщ Л.М., Воробьев Ю.Н. Нефинансовые методы стимулирования ИТ-отрасли в Республике Крым // Цифровая экономика и Индустрия 4.0: тенденции 2025. Сборник трудов научно-практической конференции с международным участием. Под редакцией А.В. Бабкина. 2019. С. 576–586.
5. Громов В.В. Специфика и проблемы налогового стимулирования малых ИТ-компаний в России // Финансовый журнал. 2022. Т. 14, № 1. С. 8–25.
6. Добробаба М.Б., Чаннов С.Е., Минбалеев А.В. Квантовые коммуникации: перспективы правового регулирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. Т. 92, № 4. С. 25–37.

7. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность. М.: Дело, 2021.
8. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Ключкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
9. Ефремов А.А. К формированию механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С. 59–83.
10. Ефремов А.А., Южаков В.Н. Механизмы выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления // Информационное общество. 2020. № 4. С. 80–88.
11. Когденко В.Г., Винокурова Т.К. Методологические аспекты мониторинга финансовых показателей развития электронной промышленности // Теория и практика функционирования финансовой и денежно-кредитной системы России. Сборник статей Международной научно-практической конференции (семнадцатое заседание). Воронеж: Научная книга, 2022. С. 90–93.
12. Мараховская Г.С. Налоговое стимулирование как инструмент повышения инвестиционной активности внедрения информационных технологий // Инфокоммуникационные технологии в науке, производстве и образовании (Инфоком-6). Сборник научных трудов шестой международной научно-технической конференции. 2014. С. 378–383.
13. Мельникова К.Б., Волкова М.В. Анализ и перспективы развития отрасли ИТ в России // Проблемы экономики. 2016. Т. 72, № 2. С. 54–63.
14. Минбалеев А.В., Мартынов А.В., Камалова Г.Г., Чубукова С.Г., Сушкова О.В., Бундин М.В., Жернова В.М., Бойченко И.С., Никольская К.Ю. Механизмы и модели регулирования цифровых технологий. М.: Проспект, 2020.
15. Минбалеев А.В., Камалова Г.Г., Радченко Г.И., Кафтанников И.Л., Жернова В.М., Бойченко И.С., Никольская К.Ю. Правовое регулирование цифровых технологий в России и за рубежом. Роль и место правового регулирования и саморегулирования в развитии цифровых технологий. Саратов: Амирит, 2019.
16. Минбалеев А.В. Регулирование использования искусственного интеллекта в России // Информационное право. 2020. № 1. С. 36–39.
17. Мохов А.И., Комаров Н.М., Ожерельев Е.В., Шестов А.Г. Экспертирование частно-государственного партнерства для управления инновационным проектом развития отрасли ИТ-услуг // Интернет-журнал Науковедение. 2013. Т. 14, № 1. С. 89.
18. Нестерова А.А., Синютина Ю.В. Импортозамещение как фактор стимулирования развития информационных технологий в России: сложности процесса и положительные тенденции // Математика и математическое моделирование. Сборник материалов XV Всероссийской молодежной научно-инновационной школы. Саров, 2021. С. 81–82.

19. Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Наумов В.Б. Правовое регулирование квантовых коммуникаций в России и в мире // Государство и право. 2022. № 5. С. 104–114.
20. Пришельцева Т.П. Стимулирование роста инноваций в сфере информационных технологий // Актуальные проблемы управления – 2015. Материалы 20-й Международной научно-практической конференции. 2015. С. 211–214.
21. Пяткин В.В. Развитие отрасли информационных технологий в Российской Федерации и результаты мер ее государственной поддержки // Наука и инновации в современном мире. 2021. С. 84–87.
22. Рибокене Е.В., Гетманская А.И. О мерах государственной поддержки инновационного потенциала отрасли ИТ в Российской Федерации // Транспортное дело России. 2017. № 6. С. 62–65.
23. Рыжкова М.В., Спицын В.В., Скрыльникова Н.А. Развитие сектора ИТ в России: драйверы и методы стимулирования // Вестник университета. 2021. № 10. С. 83–93. URL: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2021-10-83-93>
24. Филимонова Н.Н., Егоров А.Ю. Проблема технологического развития экономики Российской Федерации на современном этапе развития // Актуальные тренды в экономике и финансах. 2019. С. 105–108.
25. Харламов А.В., Харламова Т.Л., Поняева И. Государственное управление инновационным развитием с использованием возможностей импортозамещения // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2022. Т. 136, № 4. С. 69–75.
26. Холодная Е.В. Квантовые технологии как объект права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. Т. 92, № 4. С. 38–45.
27. Чекаданова М.В. Мировой опыт стимулирования развития кластеров в электронной отрасли // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2018. Т. 9, № 1 (33). С. 98–107.
28. Щитова А.А. Роль права в использовании искусственного интеллекта в цифровом государстве // Информационное право. 2020. № 2. С. 35–40.
29. Южаков В.Н. Организация процесса развития: онтология и методология управления развитием. М.: ИД В. Ема, 2011.
30. Южаков В.Н., Ефремов А.А. Выявление системных правовых ограничений цифровизации государственного управления: текущее состояние и перспективы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2020. Т. 42, № 3. С. 156–166.
31. Южаков В.Н., Ефремов А.А. Направления совершенствования правового регулирования в сфере стимулирования развития информационных технологий // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 5. С. 62–69.
32. Южаков В.Н., Старцев Я.Ю., Добролюбова Е.И. Сравнительный анализ и оценка методологической зрелости российских политик развития в отдельных секторах экономики и социальной сферы: Препринт. М.: РАНХиГС, 2022.

33. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
34. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Клочкова Е.Н., Ефремов А.А. Государственное управление в сфере стимулирования развития информационных технологий: проблемы и направления совершенствования // Журнал юридических исследований. 2017. Т. 2, № 3. С. 89–100.
35. Юргелас М.В., Доля С.С., Крицкий Д.В. Анализ возможностей стимулирования российской IT-отрасли и цифровизации экономики // Бизнес. Общество. Власть. 2021. № 4. С. 120.
36. Amankwah-Amoah J. The evolution of science, technology and innovation policies: A review of the Ghanaian experience // *Technological Forecasting and Social Change*. 2016. No. 110. P. 134–142.
37. Huang Y., Khan J. Has the information and communication technology sector become the engine of China's economic growth? // *Review of Development Economics*. 2022. Vol. 26, no. 1. P. 510–533.
38. Hung S.C., Chu Y.Y. Stimulating new industries from emerging technologies: challenges for the public sector // *Technovation*. 2006. Vol. 26, no. 1. P. 104–110.
39. Lall S., Teubal M. "Market-stimulating" technology policies in developing countries: A framework with examples from East Asia // *World development*. 1998. Vol. 26, no. 8. P. 1369–1385.

REFERENCES

1. Akberdina, V.V., Korovin, G.B. and Dzyuba, E.I. (2020) 'State management mechanisms of the scientific and technological development', *Public Administration Issues*, 4, pp. 111–140. (In Russian).
2. Amankwah-Amoah, J. (2016) 'The evolution of science, technology and innovation policies: A review of the Ghanaian experience', *Technological Forecasting and Social Change*, 110(C), pp. 134–142.
3. Arhipov, V.V., Kamalova, G.G., Naumov, V.B., Neznamov, A.V., Nikol'skaya, K.Yu. and Tytyuk, Yu.V. (2020) *Legal and ethical aspects related to the development and application of artificial intelligence and robotics systems: history, current state and development prospects*. Sankt-Peterburg. (In Russian).
4. Bozhko, V.P. (2015) 'Indicators for assessing the level of implementation of the State Program «Development of the electronic and radio-electronic industry for 2013–2025»', *Obshchestvo, nauka i innovatsii. Sbornik statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*, pp. 60–63. (In Russian).

5. Borshch, L.M. and Vorob'ev, Yu.N. (2019) 'Non-financial methods of stimulating the IT industry in the Republic of Crimea', in: *Cifrovaya ekonomika i Industriya 4.0: tendentsii 2025. Sbornik trudov nauchno-prakticheskoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem*. (In Russian).
6. Gromov, V.V. (2022) 'Specifics and problems of tax incentives for small IT companies in Russia', *Finansovyy zhurnal*, 14(1), pp. 8–25. (In Russian).
7. Dobrobaba, M.B., Channov, S.E. and Minbaleev, A.V. (2022) 'Quantum communications: prospects of legal regulation', *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA)*, 4 (92), pp. 25–37. (In Russian).
8. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N. and Starostina, A.N. (2021) *Assessment of the quality of public administration: validity, effectiveness, efficiency*. Moscow: Delo.
9. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., Efremov, A.A., Klochkova, E.N., Talapina, E.V. and Starcev, Ya.Yu (2019) *The digital future of public administration by results*. Moscow: Delo. (In Russian).
10. Efremov, A.A. (2020) 'Towards the formation of a mechanism for identifying and eliminating systemic legal restrictions on the Digitalization of public administration', *Public Administration Issues*, 4, pp. 59–83. (In Russian).
11. Efremov, A.A. and Yuzhakov, V.N. (2020) 'Mechanisms for identifying legal limitations of digitalization of public administration', *Informacionnoe obshchestvo*, 4, pp. 80–88. (In Russian).
12. Huang, Y. and Khan, J. (2022) 'Has the information and communication technology sector become the engine of China's economic growth?', *Review of Development Economics*, 26(1), pp. 510–533.
13. Hung, S.C. and Chu, Y.Y. (2006) 'Stimulating new industries from emerging technologies: challenges for the public sector', *Technovation*, 26(1), pp. 104–110.
14. Kharlamov, A.V., Kharlamova, T.L. and Ponyaeva, I. (2022) 'State management of innovative development using the possibilities of import substitution', *News of the St. Petersburg State University of Economics*, 4 (136), pp. 69–75. (In Russian).
15. Kogdenko, V.G. and Vinokurova, T.K. (2022) 'Methodological aspects of monitoring financial indicators of electronic industry development', in: *Teoriya i praktika funktsionirovaniya finansovoy i denezhno-kreditnoy sistemy Rossii. Sbornik statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (17 zasedanie)*. Voronezh: Scientific Book. (In Russian).
16. Lall, S. and Teubal, M. (1998) '“Market-stimulating” technology policies in developing countries: A framework with examples from East Asia', *World development*, 26(8), pp. 1369–1385.
17. Marahovskaya, G.S. (2014) 'Tax incentives as a tool for increasing investment activity and the introduction of information technologies', in: *Infokommunikatsionnye tekhnologii v nauke, proizvodstve i obrazovanii (Infokom-6). Sbornik nauchnykh trudov shestoy mezhdunarodnoy nauchno-tekhnicheskoy konferentsii*, pp. 378–383. (In Russian).

18. Mel'nikova, K.B. and Volkova, M.V. (2016) 'Analysis and prospects for the development of the IT industry in Russia', *Problemy ekonomiki*, 2 (72), pp. 54–63. (In Russian).
19. Minbaleev, A.V., Martynov, A.V., Kamalova, G.G., Chubukova, S.G., Sushkova, O.V., Bundin, M.V., Zhernova, V.M., Bojchenko, I.S. and Nikol'skaya, K.Yu. (2020) *Mechanisms and models of regulation of digital technologies*. Moscow: Prospect. (In Russian).
20. Minbaleev, A.V., Kamalova, G.G., Radchenko, G.I., Kaftannikov, I.L., Zhernova, V.M., Bojchenko, I.S. and Nikol'skaya, K.Yu. (2019) *Legal regulation of digital technologies in Russia and abroad. The role and place of legal regulation and self-regulation in the development of digital technologies*. Saratov: Amirit. (In Russian).
21. Minbaleev, A.V. (2020) 'Regulation of the use of artificial intelligence in Russia', *Informatsionnoe pravo*, 1, pp. 36–39. (In Russian).
22. Mokhov, A.I., Komarov, N.M., Ozherelev, E.V. and Shestov, A.G. (2013) 'Expert evaluation of public-private partnerships for the management of an innovative project for the development of the IT services industry', *Internet-zhurnal Naukovedenie*, 1(14), p. 89. (In Russian).
23. Nesterova, A.A. and Sinyutina, Yu.V. (2021) 'Import substitution as a factor of stimulating the development of information technologies in Russia: the complexity of the process and positive trends', in: *Matematika i matematicheskoe modelirovanie. Sbornik materialov XV Vserossiyskoy molodyozhnoy nauchno-innovatsionnoy shkoly*. Sarov. (In Russian).
24. Polyakova, T.A., Minbaleev, A.V. and Naumov, V.B. (2022) 'Legal regulation of quantum communications in Russia and in the world', *Gosudarstvo i pravo*, 5, pp. 104–114. (In Russian).
25. Prishel'tseva, T.P. (2015) 'Stimulating the growth of innovations in the field of information technology', in: *Aktual'nye problemy upravleniya. Materialy 20 Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*, pp. 211–214. (In Russian).
26. Pyatkin, V.V. (2021) 'The development of the information technology industry in the Russian Federation and the results of measures of its state support', *Nauka i innovatsii v sovremennom mire*, pp. 84–87. (In Russian).
27. Ribokene, E.V. and Getmanskaya, A.I. (2017) 'On measures of state support for the innovative potential of the IT industry in the Russian Federation', *Transportnoe delo Rossii*, 6, pp. 62–65. (In Russian).
28. Ryzhkova, M.V., Spicyn, V.V. and Skryl'nikova, N.A. (2021) 'Development of the IT sector in Russia: drivers and methods of stimulation', *Vestnik universiteta*, 10, pp. 83–93. Available at: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2021-10-83-93> (In Russian).
29. Filimonova, N.N., Egorov, A.Yu. (2019) 'The problem of technological development of the Russian economy at the present stage of development', in: *Aktual'nye trendy v ekonomike i finansakh*, pp. 105–108. (In Russian).
30. Holodnaya, E.V. (2022) 'Quantum technologies as an object of law', *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA)*, 4(92), pp. 38–45. (In Russian).

31. Chekadanova, M.V. (2018) 'World experience in stimulating the development of clusters in the electronic industry', *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie)*, 9 (33), pp. 98–107. (In Russian).
32. Shchitova, A.A. (2020) 'The role of law in the use of artificial intelligence in a digital state', *Informatsionnoe pravo*, 2, pp. 35–40. (In Russian).
33. Yuzhakov, V.N. (2011) *Organization of the development process: ontology and methodology of development management*. Moscow: Delo. (In Russian).
34. Yuzhakov, V.N. and Efremov, A.A. (2020) 'Identification of systemic legal limitations of digitalization of public administration: current state and prospects', *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*, 3(42), pp. 156–166. (In Russian).
35. Yuzhakov, V.N. and Efremov, A.A. (2017) 'Directions for improving legal regulation in the field of stimulating the development of information technologies', *Rossiyskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 5, pp. 62–69. (In Russian).
36. Yuzhakov, V.N., Startsev, Ya.Yu. and Dobrolyubova, E.I. (2022) *Comparative analysis and assessment of methodological maturity of Russian development policies in certain sectors of the economy and social sphere*. Moscow: Delo. (In Russian).
37. Yuzhakov, V.N., Talapina, E.V., Dobrolyubova, E.I. and Tikhomirov, Yu.A. (2020) *Initiative draft law on ensuring the quality of public administration*. Moscow: Delo. (In Russian).
38. Yuzhakov, V.N., Talapina, E.V., Klochkova, E.N. and Efremov, A.A. (2017) 'Public administration in the field of stimulating the development of information technologies: problems and areas of improvement', *Zhurnal yuridicheskikh issledovaniy*, 2(3), pp. 89–100. (In Russian).
39. Yurgelas, M.V., Dolya, S.S. and Krickij, D.V. (2021) 'Analysis of opportunities to stimulate the Russian IT industry and digitalization of the economy', *Biznes. Obshchestvo. Vlast'*, 4, p. 120. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 27.06.2023;
одобрена после рецензирования 06.07.2023;
принята к публикации 15.11.2023.

Научная статья

УДК: 332.146.2

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-100-123

ОЦЕНКА ЦИФРОВОЙ ГОТОВНОСТИ ГРАЖДАН В ГОРОДАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ))

Титов Эдуард Александрович¹

¹ Младший научный сотрудник Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 11; эксперт Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России; 127006, г. Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2; etitov@hse.ru;

Аннотация. В последние десятилетия большое внимание уделяется оценке взаимодействия человека с цифровыми технологиями. Анализ существующих подходов к оценке цифровой готовности граждан лег в основу разработки индекса такой оценки. Предложенный в статье индекс рассчитан на основе данных, полученных в ходе опроса населения 11 городов Республики Саха (Якутия). Число опрошенных составило 341 человек. Значение индекса цифровой готовности граждан в исследуемых городах показало, что уровень цифрового доверия участников опроса значительно выше уровня цифровых навыков, а уровень цифровых навыков не влияет на уровень доверия граждан к цифровым технологиям.

Ключевые слова: цифровая готовность граждан, цифровая трансформация, цифровая грамотность, цифровое доверие, города Крайнего Севера, индекс цифровой готовности граждан.

Для цитирования: Титов Э.А. Оценка цифровой готовности граждан в городах Крайнего Севера (на примере Республики Саха (Якутия)) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 4. С. 100–123. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-100-123.

Original article

ASSESSING DIGITAL READINESS OF THE POPULATION IN THE CITIES OF THE FAR NORTH (THE CASE OF THE REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA))

Eduard A. Titov¹

¹ Junior Research Fellow, International Laboratory for Digital Transformation in Public Administration, Institute for Public Administration and Governance, HSE University; 11 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russia; Expert at the Center for Initiative Budgeting of the Financial Research Institute of the Ministry of Finance of Russia; 3, building 2 Nastasinsky lane, 127000 Moscow, Russia; etitov@hse.ru

Abstract. In recent decades, much attention has been paid to assessing human interaction with digital technologies. An analysis of existing approaches to assessing the digital readiness of citizens formed the basis for the development of an index for such an assessment. The index proposed in the article was calculated based on data obtained during a survey of the population of 11 cities in the Republic of Sakha (Yakutia). The number of respondents amounted to 341 people. The value of the digital readiness index of citizens in the cities studied showed that the level of digital trust of survey participants is significantly higher than the level of digital skills, and the level of digital skills does not affect the level of citizens' trust in digital technologies.

Keywords: digital readiness of the population, digital transformation, digital literacy, digital trust, cities of the Far North, digital readiness index of the population.

For citation: Titov, E.A. (2023) 'Assessing digital readiness of the population in the cities of the Far North (The case of the Republic of Sakha (Yakutia))', *Public Administration Issues*, 4, pp. 100–123. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-100-123 (in Russian).

JEL Classification: M38; R11.

Введение

Цифровая трансформация государственного управления – одна из ключевых задач национальной политики Российской Федерации. Например, к 2030 г. 80% общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах в стране должны быть проведены посредством электронного голосования, а 95% массовых социально значимых

государственных и муниципальных услуг должны быть доступны в цифровом виде¹. Амбициозные задачи требуют готовности не только органов власти и технической инфраструктуры, но и самих граждан. Готовы ли граждане к внедрению современных цифровых решений, чтобы взаимодействовать с органами власти в электронном формате и использовать цифровые платформы?

В научной литературе за последние годы наблюдается рост числа исследований, посвященных цифровой готовности стран к цифровизации (Khan et al., 2020; Svacinova, 2020), подготовленности бизнеса (MacHado et al., 2020; Alabbadi and Al-Masaeed, 2020), социальных отраслей экономики (Goh and Blake, 2021; Vicudo et al., 2021) и других сфер к внедрению новых цифровых технологий. Однако цифровая готовность граждан является относительно новым и все еще малоизученным направлением, что обуславливает актуальность настоящего исследования. Кроме того, индивидуальная готовность человека выступает одним из главных факторов, влияющих на использование цифровых технологий (Ashari Nasution et al., 2021), зачастую оказывающих большее влияние на цифровую трансформацию, чем сами технологии (Hammerton et al., 2021).

Очевидно, что разные люди имеют разный уровень цифровой готовности, а значит, для целых регионов либо определенных социальных групп внедрение новых цифровых механизмов в государственном и муниципальном управлении может не дать ожидаемого результата. Таким образом, возникает необходимость научного осмысления цифровой готовности граждан, разработки методов ее оценки для эффективной цифровой трансформации государственного управления.

Концептуальные основы цифровой готовности граждан

В 1990-х гг. принятие и уровень использования новых технологий ограничивались оценкой степени доступа различных слоев населения к информационно-коммуникационным технологиям (далее – ИКТ) (Беляцкая и Князькова, 2019). В последнее время применение человеком цифровых технологий рассматривается в самых разных аспектах. Один из них – индивидуальная готовность человека, метод оценки которой, предлагаемый Дж. Б. Хорриганом (Horrigan, 2016), на наш взгляд, представляется наиболее достоверным.

В статье Р. А. Насутиона с соавторами (Nasution et al., 2018) указывается на разнообразие терминологии применительно к цифровой готовности: электронная готовность (*e-readiness*), готовность к электронному правительству и бизнесу (*e-government / e-business readiness*), мобильная готов-

¹ Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация» от 18.11.2020 N 600. URL: https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2020/12/prikaz_mc_18_11_2020_600_.pdf (дата обращения: 07.08.2021).

ность (*mobile readiness*), сетевая готовность (*networked readiness*), технологическая готовность (*technology readiness*) и др. Авторы статьи подчеркивают, что такое множество смыслов создает проблемы при разработке конструкций цифровой готовности, единого и общепринятого определения цифровой готовности. Кроме того, непоследовательное использование концепций и моделей цифровой готовности приводит к несопоставимым результатам и разрозненному пониманию знаний о цифровой готовности (Rojas-Mendez et al., 2017). Однако отметим, что несмотря на многообразие терминологических интерпретаций, все они затрагивают индивидуальную цифровую готовность человека, который либо обладает, либо не обладает склонностью принимать и использовать новые технологии.

В статье Дж. Б. Хорригана (Horrigan, 2016) отмечается, что оценка цифровой готовности человека состоит из трех главных компонентов: *цифровой грамотности* (навыков, необходимых для онлайн-работы, «серфинга» и обмена контентом в интернете), *цифрового доверия* (убежденность людей в своей способности определить достоверность информации в интернете и защитить личную информацию) и *использования технологий* (степень, в которой люди используют цифровые инструменты в ходе выполнения онлайн-задач). Автор также делает вывод, что низкий уровень цифровой готовности свойственен не только населению, у которого отсутствует доступ к цифровым технологиям, но и людям, располагающим всеми необходимыми ресурсами, и это является основанием целесообразности оценки цифровой готовности с использованием различных параметров для максимально широкого охвата влияющих на нее факторов.

В докладе НИУ ВШЭ «Оценка цифровой готовности населения России»² доказана гипотеза о зависимости цифровой готовности граждан от уровня цифровых навыков (грамотности) и уровня цифрового доверия. Кроме того, подчеркивается связь цифровой грамотности и цифрового доверия: чем выше уровень цифровой грамотности пользователей, тем выше у них уровень цифрового доверия.

Авторы доклада указывают на серьезный цифровой разрыв (цифровое неравенство) в Российской Федерации, являющийся одним из критических препятствий внедрению цифровых технологий (см.: с. 67), а «игнорирование уровней цифровой готовности полностью нивелирует все инициативы и меры, которые предпринимаются сегодня Правительством Российской Федерации в целях цифровой трансформации государства и общества» (с. 76).

Таким образом, детерминанты цифровой готовности исследуются по двум основным направлениям: факторы, побуждающие использовать цифровые технологии (к ним относятся воспринимаемая простота использования, благоприятные условия, социальное влияние и оптимизм, которые напрямую связаны с уровнем грамотности и имеющимися навыками),

² Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Артамонов Р.Е., Титов Э.А. Оценка цифровой готовности населения России: докл. к XXII Апр. межд. конф. по пробелам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021 г. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021.

и воспринимаемые убеждения, удерживающие человека от использования (отсутствие контроля, недоверие, беспокойство, незащищенность – препятствия для цифрового доверия) (Kaushik, Agarwal, 2021). Помимо цифровой грамотности, одним из важных объясняющих факторов внедрения и использования интернета выступает уровень образования, при этом для оценки цифровой готовности на национальном уровне данный показатель был раскритикован исследователями как упрощенный для исследования обществ в информационно-цифровой среде (King, 2008).

М. А. Сумро и соавторы (Soomro et al., 2020) предлагают четыре определяющих цифровую готовность фактора: цифровые агенты и навыки, цифровые инструменты и приложения, цифровые системы и инфраструктуры, цифровая экосистема и культура. Приоритизация приведенных факторов подтверждает, что именно люди, их отношение и навыки выступают главными причинами цифровой готовности. Похожий вывод приведен также в исследовании компании *Cisco*: технологии как таковые не являются ключом к успешному развитию цифровой экономики, но развитие цифровых навыков, обеспечение основных человеческих потребностей (доверия в том числе), формирование благоприятной для стартапов среды и другие факторы способствуют созданию цифрового будущего³.

Х. А. А. Исмаил (Ismail, 2008) отмечает, что готовность граждан использовать услуги электронного правительства зависит от четырех основных групп факторов и фактора доверия, который он вводит отдельно, исходя из того, что некоторые страны, достигшие необходимого уровня развития инфраструктуры ИКТ и человеческого капитала, порой показывают низкое вовлечение граждан в цифровые проекты правительств. Исмаил подчеркивает, что доверие является наиболее важным фактором принятия гражданами услуг электронного правительства.

Развитие цифровых технологий и их стремительное распространение усиливает потребность граждан, обладающих высоким уровнем цифровых навыков, в построении эффективного цифрового общества. Отсутствие этих навыков, по мнению многих исследователей, является основным препятствием цифровой трансформации (см., например: Vejakovic P., Mrnjavac, 2020). Понятие цифровых навыков (грамотности) было предложено П. Гилстером в 1997 г. для обозначения способности человека понимать и использовать информацию из цифровых источников. Автор подчеркивал, что работа в интернете отличается от других видов деятельности и требует новых навыков (Gilster, 1997). Вместе с тем в научной литературе понятие цифровых навыков причисляют к динамическим, т.е. эволюционирующим вместе с быстрым развитием самих цифровых технологий (Milenkova, Lendzhova, 2021).

В исследовании А. Феррари в 2012 г. цифровые навыки определялись как комбинация информационных, коммуникативных навыков, навыков

³ Country digital readiness: Research to determine a country's digital readiness and key interventions. URL: <https://www.cisco.com/c/dam/assets/csr/pdf/Country-Digital-Readiness-White-Paper-US.pdf> (дата обращения: 22.05.2021).

создания цифрового контента, безопасности и решения проблем (Ferrari, 2012). Данная концепция является одной из устоявшихся и применяется в различных методах оценки цифровых навыков.

Цифровое доверие выступает еще одним неотъемлемым условием цифровой готовности граждан. Подходы к измерению цифрового доверия, как и сама исследовательская область, начинают только формироваться: выделяются национальные подходы (прежде всего программы развития, например, *Digital Trust Finland*, *Digital Economy Agenda* в США, система социального рейтинга в КНР и др.), исследования международных организаций (*Mastercard* совместно со Школой права и дипломатии им. Флетчера, KPMG, PwC, Accenture и др.) и отдельных исследователей (Liu et al., 2020). В измерении цифрового доверия большее значение придается вопросам конфиденциальности и безопасности доверяемого (*trustee*) со стороны доверителя (*trustor*).

Цифровое доверие предполагает уверенность пользователей в способности людей, технологий и процессов создавать безопасный цифровой мир. Его компонентами являются безопасность, конфиденциальность и надежность. Было доказано, что изменение поведения потребителей из-за проблем с цифровой безопасностью и конфиденциальностью негативно влияет на электронную коммерцию B2C и в целом на принятие потребителями и компаниями цифровых технологий⁴.

Однако за последние годы с развитием технологий и появлением новых форм электронного взаимодействия в параметры измерения цифрового доверия включаются новые показатели. Так, например, большое влияние на формирование цифрового доверия в экономике совместного пользования (*sharing economy*) оказывают структурные гарантии и выстроенный бренд платформы. Институциональные, организационные, информационные, технологические и социально-психологические риски могут подорвать доверие граждан к цифровым технологиям. Большое значение для формирования цифрового доверия также имеет надежность платформы для пользователя с точки зрения ее *способностей* (совокупность навыков, компетенций и характеристик, которые позволяют ей оказывать влияние на пользователя), *честности* (последовательное и бескомпромиссное следование твердым моральным и этическим принципам), *доброжелательности* (степень альтруизма по отношению к доверяющей стороне) и *структурной гарантии* (подтверждение профессионализма: например, в онлайн-платформе *car-hailing* необходимо пройти фоновый скрининг и профессиональную сертификацию водителей) (Liu et al., 2020).

Цифровое доверие выступает «катализатором» намерения использовать цифровые технологии (Van Beuningen et al., 2009; Shin, 2019; Liu et al., 2019). Так, повышение доверия к цифровым технологиям должно обеспечиваться путем неприкосновенности частной жизни при работе в онлайн, защите пользовательских данных и прав потребителей, разработ-

⁴ OECD Digital Economy Outlook 2017. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-digital-economy-outlook-2017/digital-risk-and-trust_9789264276284-9-en (дата обращения: 07.08.2021).

ке безопасных и надежных приложений, законодательно утвержденной цифровой подписи, внедрении электронного нотариата и безбумажного документооборота, совершенствовании методов корпоративного управления и противодействия недобросовестным практикам (Нурмухаметов и Торин, 2020; Веселов 2020).

Таким образом, мы можем отметить, что цифровое доверие является одним из основных факторов развития глобальной цифровой экономики. Оценка цифрового доверия и разработка ее методики остается актуальным направлением исследований. Сегодня не выработаны единые методики измерения уровня не только цифрового доверия, но и доверия в целом между людьми (или между человеком и субъектом).

Обзор академической литературы позволил рассмотреть концептуальные основы исследований цифровой готовности и выявить влияющие на нее факторы, к каковым относятся уровень цифровой грамотности и цифрового доверия. Именно эти факторы выступают основой для принятия и использования человеком новых цифровых технологий и будут применяться для дальнейшего анализа в настоящем исследовании.

Анализ индексов оценки цифровой готовности

Как уже отмечалось, цифровая готовность граждан является относительно новым исследовательским направлением. Методы ее оценки пока находятся в стадии формирования. Измерение цифровой готовности осуществляется в большинстве случаев с позиции технологической готовности, когда акцент делается на оценке используемых цифровых технологий либо на отдельной оценке цифровых навыков и цифрового доверия человека. Между тем уже сегодня существует ряд подходов, позволяющих выявить уровень цифровой готовности граждан (комплексным методом и методом оценки отдельных показателей).

Комплексный метод оценки можно видеть на примере Индекса готовности стран к сетевому обществу (*Network Readiness Index, NRI*)⁵, формируемого Всемирным экономическим форумом с 2002 г. Показатели индекса менялись несколько раз в связи с развитием цифровых технологий и изменением глобальных общественных ценностей. Субиндекс, включенный в *NRI* в 2012 г., оценивает такие цифровые навыки, как: использование арифметических формул в *Excel*; поиск, загрузка, установка и настройка программного обеспечения; написание компьютерной программы с использованием специализированного языка программирования. Источником данных выступает Институт статистики ЮНЕСКО.

Индекс инклюзивного интернета (*Inclusive Internet Index*)⁶, который измеряет степень доступности и актуальности интернета в мире, с 2018 г.

⁵ Индекс сетевой готовности (*Network Readiness Index*). URL: <https://networkreadinessindex.org> (дата обращения: 11.08.2021).

⁶ Индекс инклюзивного интернета (*Inclusive Internet Index*). URL: <https://theinclusiveinternet.eiu.com> (дата обращения: 12.08.2021).

выпускают *Facebook*⁷ и *The Economist Intelligence Unit*. Этим индексом оцениваются 120 стран по четырем категориям: доступность (*accessibility*), ценовая доступность (*affordability*), актуальность (*relevance*) и готовность (*readiness*). Данные получают путем опроса граждан, а также из международных, национальных и отраслевых источников. Категория «Готовность» измеряет способность пользователей воспользоваться преимуществами интернета и включает следующие субиндексы: грамотность, доверие к интернету и национальную политику повышения доступности интернета. Интерес представляет категория «Актуальность», где оцениваются ценность и наличие контента на местном языке. Разработчики отмечают, что контент на местном языке может увеличивать вероятность пользования цифровыми сервисами. По данным переписи 2010 г. 47% населения Якутии говорит на якутском языке, поэтому данный показатель при оценке цифровой готовности мог бы быть актуальным для нашего объекта исследования.

Международный союз электросвязи с 2007 г. разрабатывает Индекс развития ИКТ (*ICT Development Index, IDI*)⁸, который строится на основе трех субиндексов. Каждый субиндекс имеет свой вес и состоит из показателей: доступность – 40%; использование – 40%; навыки – 20%. Субиндекс, оценивающий навыки, содержит показатели по средней продолжительности обучения, валовый коэффициент зачисления в среднюю школу и валовый коэффициент зачисления в высшие учебные заведения. Эти показатели не отражают конкретные цифровые навыки, поэтому разработчики уточняют, что они являются косвенными показателями и дают меньший вес при вычислении итогового индекса. Однако с 2018 г. в субиндекс был добавлен показатель, отражающий долю лиц, обладающих навыками в области ИКТ.

Показатели, используемые для субиндекса человеческого капитала в Индексе развития электронного правительства (*e-Government Development Index*)⁹, также в основном сосредоточены на данных, относящихся к базовому образованию и навыкам, а не цифровой грамотности. Так, в нем содержатся следующие показатели: уровень грамотности взрослого населения, совокупный валовый коэффициент охвата начальным, средним и высшим образованием, ожидаемое количество лет обучения и средняя продолжительность обучения в школе.

Международный рейтинг цифровой конкурентоспособности (*IMD World Digital Competitiveness Index, WDCI*)¹⁰, выпускаемый с 2014 г. Швей-

⁷ 21 марта 2022 г. деятельность американской компании *Meta* (бывшая *Facebook*) запрещена в России, организация признана экстремистской.

⁸ ICT Development Index, IDI. URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis/methodology.aspx> (дата обращения: 12.08.2021).

⁹ Индекс развития электронного правительства (*e-Government Development Index*). URL: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf) (дата обращения: 12.08.2021).

¹⁰ Международный рейтинг цифровой конкурентоспособности (*IMD World Digital Competitiveness Index, WDCI*). URL: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-digital-competitiveness-rankings-2019/> (дата обращения: 12.08.2021).

царской бизнес-школой IMD, также содержит близкие для нашего исследования субиндексы, такие как «Талант» (показатель цифровых и технологических навыков) и «ИТ-интеграция» (показатели кибербезопасности, программного пиратства). Еще одним авторитетным индексом является Индекс цифровой экономики и общества (*Digital Economy and Society Index, DESI*)¹¹, выпускаемый Европейской комиссией с 2015 г. Измерение человеческого капитала *DESI* рассчитывается как средневзвешенное значение двух показателей: навыки интернет-пользователей (50%) и продвинутые навыки пользователей (50%).

Существуют также отдельные индексы, оценивающие цифровое доверие. *Digital Evolution Index (DEI)*¹², предложенный *Mastercard* совместно со Школой права и дипломатии им. Флетчера Университета Тафтса, отражает степень открытости страны к внедрению инноваций, а также оценивает уровень доверия к цифровым технологиям по всему миру. Разработчики *DEI* признают, что доверие остается ключевым условием развития глобальной цифровой экономики. Оценка цифрового доверия осуществляется по следующим показателям: *конфиденциальность пользователя* (поддержка анонимности), *безопасность в интернете* и *подотчетность поставщика цифровых услуг*.

Международная коммуникационная группа *DentsuAegis Network* в 2019 г. провела опрос более 43 тыс. человек в 24 странах мира и подготовила отчет «Индекс цифрового общества 2019: потребности человека в цифровом мире» (*Digital Society Index 2019: Human Needs in a Digital World*)¹³. Модель измерения уровня цифрового доверия граждан включала следующие показатели: безопасность (количество защищенных интернет-сервисов, глобальный индекс кибербезопасности, правовая защита от киберпреступности, доверие личных данных бизнесу и властям), конфиденциальность (законы о защите данных, качество правовой и нормативной базы для защиты персональных данных, доверие на защиту персональных данных бизнесу и властям, прозрачность в использовании персональных данных) и перспективы на будущее (отношение цены и прибыли для технологических акций, прогнозируемые инвестиции в сектор ИКТ, инновационный потенциал, создание новых рабочих мест, решение мировых проблем и др.).

Есть и другие интересные показатели, используемые, например, в исследовании *Accenture Labs*¹⁴. Здесь для оценки цифрового доверия был взят

¹¹ Индекс цифровой экономики и общества (*Digital Economy and Society Index, DESI*). URL: https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart=%7B%22indicator%22:%22desi%22,%22breakdown-group%22:%22desi%22,%22unit-measure%22:%22egov_score%22,%22time-period%22:%222020%22%7D (дата обращения: 12.08.2021).

¹² *Digital Evolution Index 2017*. URL: https://sites.tufts.edu/digitalplanet/files/2020/03/Digital_Planet_2017_FINAL.pdf (дата обращения: 12.08.2021).

¹³ *Digital Society Index 2019: Human Needs in a Digital World*. URL: <https://www.oxfordeconomics.com/recent-releases/digital-society-index-2019-human-needs-in-a-digital-world> (дата обращения: 12.08.2021).

¹⁴ *Building digital trust: The role of data ethics in the digital age*. URL: https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-22/Accenture-Data-Ethics-POV-WEB.pdf#zoom=50 (дата обращения: 12.08.2021).

дополнительный параметр, связанный с этическими рисками (умение компаний прозрачно распоряжаться имеющимися данными). Сегодня этот показатель особенно важен для определения успешности взаимодействия компаний с клиентами.

Цифровое доверие населения измеряется также отдельно по странам. Так, в 2020 г. в США¹⁵ опубликовано исследование, в ходе которого был проведен анализ уровня доверия пользователей социальных сетей страны. В 2018 г. госкорпорация «Росатом» выпустила пилотный рейтинг «Национальный индекс развития цифровой экономики»¹⁶ для оценки уровня развития цифровой экономики 33 стран мира и России в том числе. Цифровое доверие было квалифицировано как один из факторов развития цифровой экономики и вошло в показатели информационной безопасности. При этом в нем были учтены параметры, характеризующие уровень нежелания граждан пользоваться цифровыми технологиями из соображений информационной безопасности.

Анализ рассмотренных подходов подтверждает важность использования данных о цифровой грамотности и цифрового доверия для оценки уровня цифровой готовности граждан. К наиболее часто применяемым для оценки показателям следует отнести: уровень конфиденциальности предоставляемой информации в цифровой среде, уровень доверия к органам власти, уровень имеющегося образования и навыки работы с программным обеспечением.

Методология исследования

Для оценки цифровой готовности граждан Республики Саха (Якутия) в ноябре 2021 г. автором настоящей статьи проведен анализ данных, полученных в ходе опроса 341 респондента из 11 городов региона: Алдан (6,1%), Вилюйск (12,9%), Ленск (6,1%), Мирный (9,1%), Нерюнгри (7,2%), Нюрба (7,7%), Покровск (3,9%), Среднеколымск (0,4%), Томмот (3,9%), Удачный (4,8%) и Якутск (37,9%). Половозрастной состав респондентов сформировался следующим образом: среди опрошенных 21,1% составляют мужчины, 78,9% – женщины. Возрастная структура: 30,4% в возрасте до 29 лет, 60,9% в возрасте от 30 до 54 лет и 8,7% старше 55 лет.

Данные были получены путем рандомизированного анонимного опроса с использованием программы администрирования опросов *Google Forms* и «Анкетолог». Респондентам заданы 47 вопросов, касающихся доступа и использования интернета, электронного участия, цифровых навыков, цифрового доверия и социально-демографической информации. Так, при уровне достоверности в 95% статистическая ошибка выборки составила 5,3%, что позволяет на ее основе оценить характеристики генеральной сово-

¹⁵ US Digital Trust Study: Which social media platforms have the highest levels of digital trust among social users. URL: <https://www.businessinsider.com/us-digital-trust-study-from-insider-intelligence-2020-9> (дата обращения: 12.08.2021)

¹⁶ Национальный индекс развития цифровой экономики. URL: <https://digital.msu.ru/wp-content/uploads/National-DE-Development-Index.pdf> (дата обращения: 12.08.2021).

купности (по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Саха (Якутия) на момент 01.01.2020 численность городского населения составляла 588978 человек¹⁷). После завершения опроса и проверки данных была получена база данных в формате *MS Excel*. Простые распределения и визуализация графиков были сделаны также с помощью этой программы.

Оценка цифровой готовности граждан городов Республики Саха (Якутия)

Результаты показали, что в исследуемых городах Якутии высокий уровень доступа к интернету из дома. У 96,2% опрошенных есть доступ к интернету из дома, отсутствует доступ у 2,6%; 1,2% не знают, есть ли у них доступ к интернету.

Респонденты, у которых нет доступа к интернету из дома, среди главных причин этого указывают высокую стоимость доступа (например, в городах Вилюйск и Нюрба средняя ежемесячная плата за интернет составляет 3500 руб., в г. Якутске – 1000 руб.) и высокую стоимость оборудования (если подключение производится через телефон, роутер и др.). 22,2% респондентов заявили, что они не используют интернет дома из-за отсутствия навыков, и еще 22,2% не используют потому, что в их районе нет широкополосного доступа к интернету. Стоит также отметить, что ни один из респондентов не выбрал вариант ответа, касающийся вопросов конфиденциальности или безопасности.

Опрос также позволил сделать вывод о высоком уровне пользования интернетом. Так, 97,4% опрошенных пользуются интернетом каждый день, 1,5% – несколько раз в неделю, 0,3% – несколько раз в месяц и 0,9% не пользуются интернетом. При этом наиболее частыми действиями являются: вход в социальные сети, чтение новостных сайтов, использование интернет-банка, совершение звонков через интернет. Однако популярность региональных каналов цифрового взаимодействия с органами власти (портала *One Click Yakutia*, *AITA* – цифрового помощника главы Республики Саха (Якутия), сайтов администраций городов) оказалась на низком уровне. Между тем большинство респондентов участвуют в онлайн-консультациях и голосованиях, размещают мнения по гражданским и политическим вопросам на сайтах и в социальных сетях. Данная практика может говорить о том, что горожане используют другие каналы (в основном социальные сети) для электронного взаимодействия с органами власти.

Оценка цифровых навыков горожан Якутии определялась по уровню их способностей совершать то или иное действие с помощью компьютера или мобильного устройства. Обзор исследований показал, что чем сложнее выполняемая работа с помощью компьютера, тем выше уровень цифровых навыков у граждан (Blayone et al., 2018; Calvani et al., 2009). Так, респондентам было предложено оценить свои навыки, выбрав одну из трех характеристик:

¹⁷ Сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики Республики Саха (Якутия). URL: <https://sakha.gks.ru> (дата обращения: 26.11.2021).

(1) умею передавать файлы между компьютерами или другими устройствами (базовый уровень цифровых навыков); (2) могу установить программное обеспечение или приложение (средний уровень); (3) умею менять настройки программного обеспечения, включая настройки операционной системы или программы безопасности (продвинутый уровень) (рис. 1).

Рисунок 1



Источник: Составлено автором (– и далее, если не указано иное).

Для анализа уровня цифрового доверия респондентам были заданы вопросы, отражающие опыт использования цифровых сервисов, отношение к онлайн-взаимодействиям, безопасности в интернете и др. В целом опрос показал достаточно высокий уровень доверия граждан большинству предложенных государственных и коммерческих цифровых сервисов (рис. 2).

Рисунок 2



Для определения общего уровня цифрового доверия была построена таблица сопряженности, на основе которой можно рассчитать коэффициент корреляции доверия по каждому предложенному респондентам сервису в интернете (табл. 1).

В ней представлены результаты расчета степени доверия респондентов к сервисам госуслуг, МФЦ, сервисам налоговой службы и ГИБДД (*trust_3*). Для оценки степени доверия использована классическая шкала, состоящая из пяти оценок: совсем не доверяю – 1 балл, полностью доверяю – 5 баллов. При обработке анкеты были выявлены пропуски ответов; таким образом, число ответов составило 338.

Таблица 1

Таблица сопряженности степени доверия респондентов к сервисам госуслуг, МФЦ, сервисам налоговой службы и ГИБДД (*trust_3*)

Респондент	Общий балл по 9 сервисам, S_a	Балл степени доверия (<i>trust_3</i>), S_b	Разность баллов, $S_a - S_b$	Ранг балла степени доверия (<i>trust_3</i>), F_a	Ранг разности баллов ($S_a - S_b$), F_b	Разность рангов, $F_a - F_b$	Квадрат разности рангов, $(F_a - F_b)^2$
1	37	4	33	37	263	-226	51076
2	41	5	36	216	308	-92	8464
3	41	5	36	216	308	-92	8464
...							
...							
336	9	1	8	1	1	0	0
337	35	5	30	2	2	0	0
338	33	4	29	1	1	0	0
<i>Итого</i>	<i>11059</i>	<i>1395</i>					<i>1471215</i>

Источник: Расчеты автора (– и далее, если не указано иное).

Такая же таблица сопряженности была составлена по всем сервисам *trust_1* – *trust_9*. Далее был произведен расчет коэффициента Спирмена для каждой степени доверия к сервисам в интернете. Расчет производился по формуле ранговой корреляции Спирмена:

$$r_s = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n(n^2 - 1)} \quad (\text{формула 1}),$$

где r_s – коэффициент ранговой корреляции Спирмена; d – разность пар рангов для i -го суждения; n – число пар рангов (в нашем случае для 338 респондентов). Результаты расчета представлены в Таблице 2.

Таблица 2

Результаты расчета коэффициента Спирмена

Степень доверия к сервисам	Коэффициент Спирмена
<i>trust_1</i> (степень доверия к сервисам покупок товаров или услуг)	0,77
<i>trust_2</i> (степень доверия к сервисам финансовых операций)	0,76
<i>trust_3</i> (степень доверия к сервисам госуслуг и др.)	0,77
<i>trust_4</i> (степень доверия к сервисам общения в соцсетях и мессенджерах)	0,83
<i>trust_5</i> (степень доверия к сервисам дистанционного обучения)	0,81
<i>trust_6</i> (степень доверия к сервисам поиска вакансий)	0,83
<i>trust_7</i> (степень доверия к сервисам бронирования отеля, аренды, покупки жилья)	0,84
<i>trust_8</i> (степень доверия к сервисам бронирования и покупки билетов на транспорт)	0,82
<i>trust_9</i> (степень доверия к сервисам знакомств)	0,72

Мы получили примерно одинаковые результаты коэффициента Спирмена без разбросов по предлагаемым вариантам степени доверия к сервисам. Среднее значение степени доверия по всем сервисам равна 0,79. Для интерпретации результатов возьмем за основу границы рассчитанных показателей, предложенные в работе (Квон и Вакс, 2018). Авторы приводят границы, которые условно оцениваются следующим образом:

- сильная связь (высокий уровень цифрового доверия): значения коэффициента Спирмена 0,7 и более;
- средний уровень цифрового доверия: от 0,4 до 0,699;
- низкий уровень цифрового доверия: от 0 до 0,399.

Таким образом, видно, что уровень цифрового доверия жителей исследуемых городов Якутии высокий. Среди самых доверяемых сервисов – коммерческие, позволяющие респондентам бронировать отели, арендовать или покупать жилье, используемые для общения в соцсетях или мессенджерах и для поиска вакансий. Отметим, что у сервисов госуслуг и сервисов покупки товаров или услуг равные значения коэффициента Спирмена. Наименьшее доверие респондентов вызывают сервисы знакомств ($r_s=0,72$).

На Рисунке 3 приведены проблемы, с которыми сталкиваются респонденты при использовании интернета.

Большинство респондентов (53%) не имеют указанных проблем при использовании интернета. Наибольшие проблемы были связаны с фишингом (получение мошеннических сообщений) и фармингом (перенаправление на поддельные веб-сайты с запросом личной информации). С кражей личных данных столкнулись 2,1% опрошенных. Полученные результаты могут говорить о высокой цифровой грамотности граждан в сфере безопасности и конфиденциальности. Так, например, на вопрос о том, делают ли респонденты резервные копии своих файлов на любом внешнем запоминающем устройстве или в интернет-хранилище (облачные сервисы) для личных це-

лей, 58,9% опрошенных заявили, что делают это автоматически или вручную. 33,7% опрошенных не делают копии, и всего 7,4% не знают о таком средстве защиты личных данных.

Рисунок 3

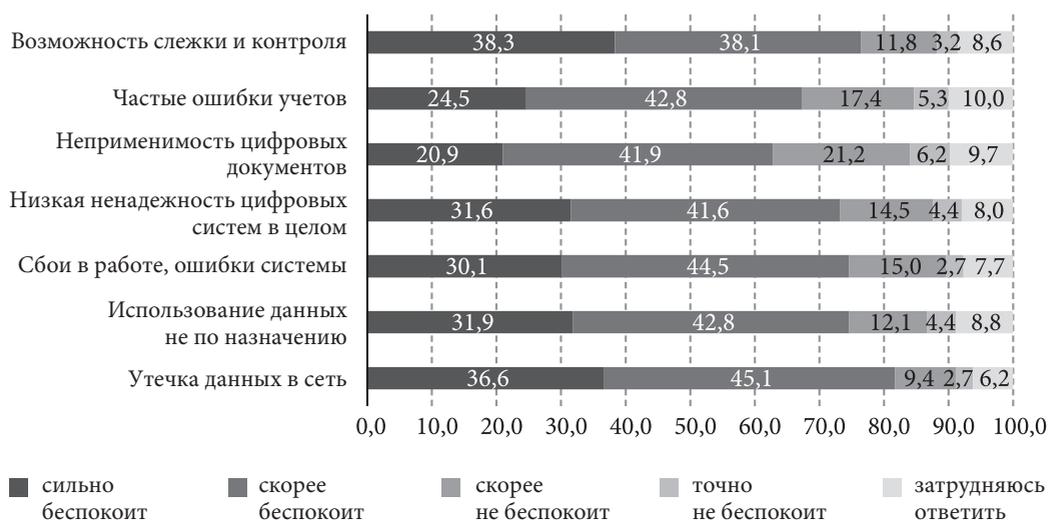
**Распределение ответов на вопрос
«Испытывали ли вы какие-либо из следующих проблем,
связанных с безопасностью, при использовании интернета
в личных целях за последние 12 месяцев?», %**



При использовании новых цифровых сервисов (рис. 4) респондентов в большей степени беспокоит возможность слежки и контроля (38,3%), а также утечка данных в сеть (36,6%).

Рисунок 4

**Уровень обеспокоенности респондентов при использовании
новых цифровых сервисов, %**



Низкий показатель по позициям «скорее не беспокоит» и «точно не беспокоит» говорит о том, что у респондентов высокие требования и ожидания от новых цифровых сервисов и высокая степень осведомленности о возможных проблемах с использованием цифровых сервисов. Так, например, самым не вызывающим беспокойство респондентов стал ответ о неприменимости цифровых документов (21,2%). То есть респонденты понимают практичность, а может быть, и неизбежность использования в будущем цифровых документов.

Для определения индивидуального уровня цифровой готовности граждан использовать ИКТ автор статьи разработал индекс цифровой готовности. Для его оценки использовались данные, полученные в ходе опроса населения исследуемых городов Якутии. Количественная оценка вычисляется путем расчета средневзвешенной оценки по двум основным субиндексам: уровням цифровой грамотности и цифрового доверия гражданина. Каждый субиндекс может принимать значение от 1 до 3 баллов: 1 балл означает базовый/низкий уровень цифровой грамотности и доверия, 2 балла – средний уровень и 3 балла – продвинутый/высокий уровень цифровой грамотности и доверия.

Оценку индекса цифровой готовности предлагается осуществлять с помощью интегрального критерия следующего вида:

$$K_o(t) = \alpha \cdot K_{gr}(t) + \beta \cdot K_{dt}(t) \text{ (формула 2),}$$

где $K_o(t)$ – итоговое значение индекса цифровой готовности гражданина к использованию ИКТ по результатам проведенного опроса в момент времени t ;

$K_{gr}(t)$ – оценка уровня цифровой грамотности гражданина по результатам проведенного опроса в момент времени t ;

$K_{dt}(t)$ – оценка уровня цифрового доверия гражданина по результатам проведенного опроса в момент времени t ;

α , β – весовые коэффициенты оценки уровня цифровой грамотности и цифрового доверия. Коэффициент цифровой грамотности равен $\alpha = 0,6$, цифрового доверия $\beta = 0,4$. Результаты опроса, а также предыдущие исследования цифровой готовности говорят о том, что цифровая грамотность оказывает наибольшее влияние на пользование гражданином информационно-коммуникационными технологиями, нежели цифровое доверие.

$$\alpha + \beta = 1.$$

Таким образом, индекс цифровой готовности позволит получить оценку параметра для каждого респондента, а также оценить по результатам среднего значения уровень цифровой готовности граждан определенного города или региона в целом. Максимальное значение индекса будет равно 3, минимальное значение равно 1. Для каждого респондента (N=338) был рассчитан индекс цифровой готовности. Пример результатов приведен в Таблице 3.

Таблица 3

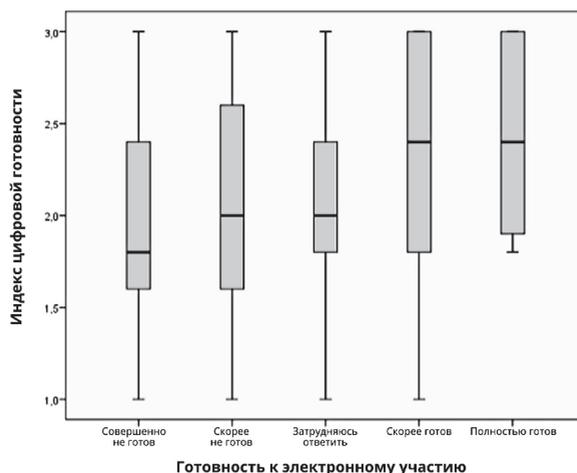
Результаты расчета индекса цифровой готовности гражданина к использованию ИКТ

Респондент	Субиндекс «Цифровая грамотность», K_{dl}	Субиндекс «Цифровое доверие», K_{dt}	Индекс цифровой готовности, K_o
1	2	3	2,4
2	3	3	3
3	3	3	3
4	2	1	1,6
...			
337	1	3	1,8
338	1	3	1,8

Среднее значение индекса цифровой готовности равно 2,22. Данная оценка может характеризовать общий (региональный) уровень цифровой готовности. Предлагаемый индекс позволяет не только оценить готовность граждан использовать цифровые технологии, но и отдельно оценить уровни цифровой грамотности (1,98) и цифрового доверия граждан (2,58). Видно, что значение цифрового доверия в исследуемом регионе выше, чем показатель цифровой грамотности. Также наблюдения показали, что значение уровня цифрового доверия не зависит от значения уровня цифровой грамотности: респонденты с низким и высоким уровнем цифровой грамотности имеют практически одинаковый уровень цифрового доверия. В рамках исследования также были проверены связь уровня цифровой готовности и частоты использования цифровых государственных сервисов и готовность к взаимодействию с органами власти в электронном формате (рис. 5 и 6).

Рисунок 5

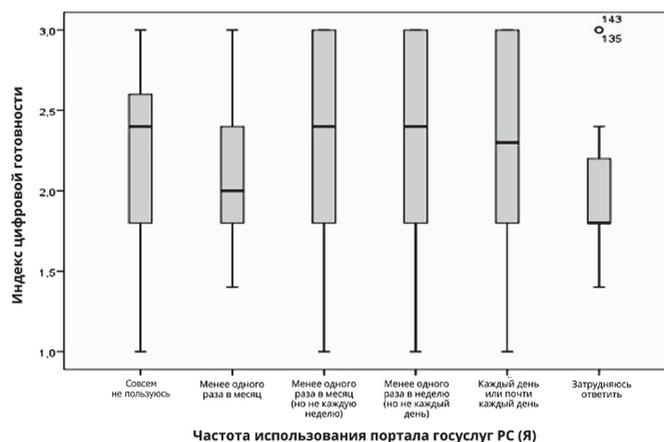
Диаграмма размаха по группам двух наблюдений: «Индекс цифровой готовности» и «Готовность к электронному участию»



На Рисунке 5 видно, что респонденты, «скорее и полностью готовые к электронному участию», имеют более высокий уровень цифровой готовности. Такая же статистическая значимость наблюдается и с частотой использования регионального портала госуслуг Республики Саха (Якутия) (рис. 6).

Рисунок 6

**Диаграмма размаха по группам двух наблюдений:
«Индекс цифровой готовности» и «Частота использования
портала госуслуг Республики Саха (Якутия)»**



Эти результаты могут говорить о влиянии цифровой готовности граждан на процессы цифровой трансформации государственного и муниципального управления (в дальнейших исследованиях требуется более глубокий анализ). Для территорий Крайнего Севера (и, в частности, Республики Саха (Якутия)), характеризующихся географической отдаленностью населенных пунктов, низкой развитостью дорожной инфраструктуры, суровыми климатическими условиями, цифровая готовность граждан и развитие электронного взаимодействия с органами власти становится жизненно необходимым требованием. Например, в сфере инициативного бюджетирования¹⁸, где цифровые платформы участия оказываются все более востребованными (Вагин, Паксиваткина, 2023), наблюдается необходимость активизации граждан к использованию предлагаемых инструментов. Так, органы власти Республики Саха (Якутия) при реализации государственной программы «Инновационное и цифровое развитие в Республике Саха (Якутия) на 2023–2027 годы»¹⁹

¹⁸ Практикой инициативного бюджетирования в Республике Саха (Якутия) является программа поддержки местных инициатив, реализуемая с 2017 г. на всей территории региона. Проектные инициативы граждан обязательно должны быть загружены на портал ППМИ (<https://ppmi.yakutia.click>) для обработки и присвоения баллов по автоматически заданным критериям. Сегодня данную работу вместо самих граждан выполняют специалисты органов МСУ, что создает дополнительную нагрузку на их деятельность.

¹⁹ Государственная программа Республики Саха (Якутия) «Инновационное и цифровое развитие в Республике Саха (Якутия)»; утверждена постановлением Правительства РС (Я) от 18.07.2022 N 476. URL: [https://mininnovation.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2023/03/21/files/Постановление%20Правительства%20РС\(Я\)%20от%2018_07_2022%20N%20476%20\(ред%2007_03_2023\).pdf](https://mininnovation.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2023/03/21/files/Постановление%20Правительства%20РС(Я)%20от%2018_07_2022%20N%20476%20(ред%2007_03_2023).pdf) (дата обращения: 07.10.2023).

могут включить в перечень задач деятельность по повышению уровня цифровой готовности граждан республики, подготовить показатели (индикаторы) ее оценки или разработать отдельный стратегический документ с указанием системы мер по повышению уровня готовности граждан использовать цифровые сервисы и услуги.

Заключение

В статье проделана попытка осмысления и определения факторов, влияющих на готовность граждан использовать цифровые технологии, а также разработки сводного индекса, позволяющего оценить и охарактеризовать цифровую готовность отдельного гражданина или определенной группы людей. Результаты первого этапа исследования представляют интерес с практической точки зрения, однако требуют отдельного исследования в будущем с применением экспериментальных методов с частью участвовавших в опросе респондентов (сравнение результатов с реальным поведением человека). Это позволит обосновать или опровергнуть результаты исследования и даст основу для совершенствования предлагаемого подхода.

Исходя из полученных результатов, автор может отметить, что цифровая готовность граждан – это сложный конструкт, основой которого выступают навыки работы с цифровыми технологиями в наименьшей и доверие к цифровым технологиям в наибольшей степени. Однако на данном этапе исследования предполагается, что эти показатели являются базовым уровнем определения цифровой готовности граждан. Наиболее полная картина должна включать в оценку множество других факторов: от внутреннего психологического состояния человека (например, степень открытости высказывания им своего мнения) до устоявшихся внешних условий (расширение прав и возможностей, наблюдаемых в обществе и др.). Определение этих дополнительных факторов становится актуальным направлением для будущих исследований. Еще одним аспектом дальнейшего осмысления цифровой готовности граждан может стать вопрос влияния ее уровня на степень пользования государственными цифровыми платформами и предоставляемыми ими цифровыми услугами. Как цифровая готовность граждан сказывается на процессах цифровизации экономики? Может ли высокий уровень цифровой готовности граждан характеризовать качество цифрового взаимодействия граждан и государства? Эти и другие вопросы также могут быть интересны для изучения научным сообществом.

Благодарности. Статья подготовлена в результате проведения исследования в Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении Института государственного и муниципального управления в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Беляцкая Т.Н., Князькова В.С. Цифровой разрыв в современном информационном обществе // *Экономическая наука сегодня*. 2019. № 10. С. 209–217.
2. Вагин В.В., Паксиваткина В.А. Гражданские финансы // *Финансовый журнал*. 2023. Т. 15, № 1. С. 45–57.
3. Веселов Ю.В. Доверие в цифровом обществе // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология*. 2020. Т. 13, № 2. С. 129–143.
4. Квон Г.М., Вакс В.Б. Использование шкалы Лайкерта при исследовании мотивационных факторов обучающихся // *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. 2018. № 11. С. 84–96. URL: <https://e-koncept.ru/2018/181086.htm> (дата обращения: 18.09.2021).
5. Нурмухаметов Р.К., Торин С.С. Цифровое доверие (digital trust): сущность и меры по его повышению // *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. 2020. № 1. С. 32–39.
6. Alabbadi H., Al-Masaeed S. The impact of e-readiness on strategic flexibility // *International Journal of Management and Enterprise Development*. 2020. Vol. 19, no. 3. P. 257–272.
7. Ashari Nasution R., Arnita D., Fatimah Azzahra D. Digital Readiness and Acceptance of Mobile Advertising // *Australasian Marketing Journal*. 2021. Vol. 29, no. 1. P. 95–103.
8. Bejakovic P., Mrnjavac Z. The importance of digital literacy on the labor market // *Employee Relations*. 2020. Vol. 42, no. 4. P. 921–932.
9. Bicudo E., Faulkner A., Li P. Digital readiness in 3D bioprinting: software, governance and hospitals' proto-clinical interfaces // *Regenerative Medicine*. 2021. Vol. 16, no. 3. P. 237–252.
10. Blayone T.J.B., Mykhailenko O., Kavtaradze M., Kokhan M., van Oostveen R., Barber W. Profiling the digital readiness of higher education students for transformative online learning in the post-soviet nations of Georgia and Ukraine // *International Journal of Educational Technology in Higher Education*. 2018. Vol. 15, no. 1. Article 37. URL: <https://educationaltechnologyjournal.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s41239-018-0119-9.pdf> (дата обращения: 23.05.2021).
11. Calvani A., Fini A., Ranieri M. Assessing digital competence in secondary education. Issues, models and instruments. In: M. Leaning (ed.). *Issues in information and media literacy: education, practice and pedagogy*. Santa Rosa, CA, Informing Science Press, 2009. P. 153–172.
12. Ferrari A. *Digital Competence in Practice: An Analysis of Frameworks*. Joint Research Center, Ispra, Italy, 2012.
13. Gilster P. *Digital literacy*. New York, John Wiley & Sons, 1997.

14. Goh P.S.C., Blake D. E-readiness measurement tool: Scale development and validation in a Malaysian higher educational context // *Cogent Education*. 2021. Vol. 8, no. 1. Article No. 1883829.
15. Hammerton M., Sibley A., Benson T. Digital readiness within General Practice. 2021. URL: https://wessexahsn.org.uk/img/publications/Digital%20Readiness%20Study%20Report_full_report_2021_02_05_05_35_09.pdf (дата обращения: 24.05.2021).
16. Horrigan J.B. Digital Readiness Gaps. Pew Research Center. 2016. URL: <https://www.pewresearch.org/internet/2016/09/20/digital-readiness-gaps/> (дата обращения: 18.05.2021).
17. Ismail H.A.A. Citizens' readiness for e-government in developing countries. Middlesex University. 2008. URL: <https://eprints.mdx.ac.uk/7998/1/Ismail-phd.pdf> (дата обращения: 24.05.2021).
18. Kaushik M.K., Agarwal D. Influence of technology readiness in adoption of e-learning // *International Journal of Educational Management*. 2021. Vol. 35, no. 2. P. 483–495.
19. Khan M.A., Khurram S., Zubair S.S. Societal E-readiness for E-governance adaptability in Pakistan // *Pakistan Journal of Commerce and Social Science*. 2020. Vol. 14, no. 1. P. 273–299.
20. King V.J. Is e-readiness still relevant? A constructive replication of the United Nations e-readiness surveys. Capella University. 2008.
21. Liu X., Yuan C., Hafeez M. Digital trust and institutional assurance in the sharing economy from consumer and intermediary view // *International Journal of Information Systems and Change Management*. 2019. Vol. 11, no. 3–4. P. 256–271.
22. Liu X., Yuan C., Hafeez M., Faisal C.M.N. Digital trust mediated by the platform in the sharing economy from a consumer perspective // *Advances in intelligence systems and computing*. 2020. Vol. 1190. P. 670–684.
23. MacHado C.G., Almstrom P., Oberg A.E., Kurdve M., Almashalah S.Y. Maturity Framework Enabling Organizational Digital Readiness // *Advances in Transdisciplinary Engineering*. 2020. No. 13. P. 649–660.
24. Milenkova V., Lendzhova V. Digital Citizenship and Digital Literacy in the Conditions of Social Crisis // *Computers*. 2021. Vol. 10, no. 4. P. 40. URL: <https://doi.org/10.3390/computers10040040> (дата обращения: 24.05.2021).
25. Nasution R.A., Lediania Rusnandi L.S., Qodariah E., Arnita D. The Evaluation of Digital Readiness Concept: Existing Models and Future Directions // *The Asian Journal of Technology Management (AJTM)*. 2018. Vol. 11, no. 2. P. 94–117.
26. Rojas-Mendez J.I., Parasuraman A., Paradopoulos N. Demographic, attitudes, and technology readiness: A cross-cultural analysis and model validation // *Marketing Intelligence & Planning*. 2017. Vol. 35, no. 1. P. 18–39.

27. Shin D.D.H. Blockchain: The emerging technology of digital trust // *Telematics and Informatics*. 2019. Vol. 45. Article No. 101278. URL: <https://www-sciencedirect-com.proxylibrary.hse.ru/science/article/pii/S0736585319307701?via%3Dihub> (дата обращения: 22.05.2021).
28. Soomro M.A., Hizam-Hanafiah M., Abdullah N.L. Digital readiness model: A systematic literature review // *Compusoft*. 2020. Vol. 9, no. 3. P. 3596–3605.
29. Svacinova K. Analysis of industry 4.0 readiness in Hungary: Estimation of i4.0 readiness index compared to EU countries // *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*. 2020. Vol. 28, no. 2. P. 1–15.
30. Van Beuningen J., De Ruyter K., Wetzels M., Streukens S. Customer self-efficacy in technology-based self-service: Assessing between-and within-person differences // *Journal of Service Research*. 2009. Vol. 11, no. 4. P. 407–428.

REFERENCES

1. Alabbadi, H. and Al-Masaeed, S. (2020) 'The impact of e-readiness on strategic flexibility', *International Journal of Management and Enterprise Development*, 19(3), pp. 257–272.
2. Nasution, R.A., Ledian Rusnandi, L.S., Qodariah, E. and Arnita, D. (2018) 'The evaluation of digital readiness concept: Existing models and future directions', *The Asian Journal of Technology Management (AJTM)*, 11(2), pp. 94–117.
3. Nasution, A.R., Arnita, D. and Azzahra, F.D. (2021) 'Digital readiness and acceptance of mobile advertising', *Australasian Marketing Journal*, 29(1), pp. 95–103.
4. Bejakovic, P. and Mrnjavac, Z. (2020) 'The importance of digital literacy on the labor market', *Employee Relations*, 42(4), pp. 921–932.
5. Belyatskaya, T.N. and Knyazkova, V.S. (2019) 'Digital gap in modern information society', *Ekonomicheskaya nauka segodnya*, 10, pp. 94–111. (In Russian).
6. Bicudo, E., Faulkner, A. and Li, P. (2021) 'Digital readiness in 3D bioprinting: software, governance and hospitals' proto-clinical interfaces', *Regenerative Medicine*, 16(3), pp. 237–252.
7. Blayone, T.J.B., Mykhailenko, O., Kavtaradze, M., Kokhan, M., van Oostveen, R. and Barber, W. (2018) 'Profiling the digital readiness of higher education students for transformative online learning in the post-soviet nations of Georgia and Ukraine', *International Journal of Educational Technology in Higher Education*, 15(1). Article No. 37. Available at: <https://educationaltechnologyjournal.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s41239-018-0119-9.pdf> (accessed 23 May 2021).

8. Ferrari, A. (2012) *Digital competence in practice: An analysis of frameworks*. Joint Research Center: Ispra, Italy.
9. Gilster, P. (1997) *Digital literacy*. New York: John Wiley & Sons.
10. Goh, P.S.C. and Blake, D. (2021) 'E-readiness measurement tool: Scale development and validation in a Malaysian higher educational context', *Cogent Education*, 8(1). Article No. 1883829.
11. Hammerton, M., Sibley, A. and Benson, T. (2021) *Digital readiness within General Practice*. Available at: https://wessexahsn.org.uk/img/publications/Digital%20Readiness%20Study%20Report_full_report_2021_02_05_05_35_09.pdf (accessed 24 May 2021).
12. Horrigan, J.B. (2016) *Digital readiness gaps*. Pew Research Center. Available at: <https://www.pewresearch.org/internet/2016/09/20/digital-readiness-gaps/> (accessed 18 May 2021).
13. Ismail, H.A.A. (2008) *Citizens' readiness for e-government in developing countries*. Middlesex University. Available at: <https://eprints.mdx.ac.uk/7998/1/Ismail-phd.pdf> (accessed 24 May 2021).
14. Kaushik, M.K. and Agarwal, D. (2021) 'Influence of technology readiness in adoption of e-learning', *International Journal of Educational Management*, 35(2), pp. 483–495.
15. Khan, M.A., Khurram, S. and Zubair, S.S. (2020) 'Societal e-readiness for e-governance adaptability in Pakistan', *Pakistan Journal of Commerce and Social Science*, 14(1), pp. 273–299.
16. King, V.J. (2008) *Is e-readiness still relevant? A constructive replication of the United Nations e-readiness surveys*. Capella University.
17. Kvon, G.M., Vaks, V.B. and Pozdeeva, O.G. (2018) 'Using the Likert scale in the study of students' motivational factors', *Koncept*, 11, pp. 84–96. (In Russian).
18. Liu, X., Yuan, C. and Hafeez, M. (2019) 'Digital trust and institutional assurance in the sharing economy from consumer and intermediary view', *International Journal of Information Systems and Change Management*, 11(3–4), pp. 256–271.
19. Liu, X., Yuan, C., Hafeez, M. and Faisal, C.M.N. (2020) 'Digital trust mediated by the platform in the sharing economy from a consumer perspective', *Advances in intelligence systems and computing*, 1190, pp. 670–684.
20. MacHado, C.G., Almstrom, P., Oberg, A.E., Kurdve, M. and Almashalah, S.Y. (2020) 'Maturity framework enabling organizational digital readiness', *Advances in Transdisciplinary Engineering*, 13, pp. 649–660.
21. Milenkova, V. and Lendzhova, V. (2021) 'Digital citizenship and digital literacy in the conditions of social crisis', *Computers*, 10(4), p. 40. Available at: <https://doi.org/10.3390/computers10040040> (accessed 24 May 2021).

22. Nasution, R.A., Ledian Rusnandi, L.S., Qodariah, E. and Arnita, D. (2018) 'The evaluation of digital readiness concept: Existing models and future directions', *The Asian Journal of Technology Management (AJTM)*, 11(2), pp. 94–117.
23. Nurmukhametov, R.H. and Torin, S.S. (2020) 'Digital trust: The essence and measures to increase IT', *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki*, 1, pp. 32–39. (In Russian).
24. Rojas-Mendez, J.I., Parasuraman, A. and Paradopoulos, N. (2017) 'Demographic, attitudes, and technology readiness: A cross-cultural analysis and model validation', *Marketing Intelligence & Planning*, 35(1), pp. 18–39.
25. Shin, D.D.H. (2019) 'Blockchain: The emerging technology of digital trust', *Telematics and Informatics*, 45. Article No. 101278. Available at: [https://www.sciencedirect.com.proxylibrary.hse.ru/science/article/pii/S0736585319307701?via%3Dihub](https://www.sciencedirect.com/proxylibrary.hse.ru/science/article/pii/S0736585319307701?via%3Dihub) (accessed 22 May 2021).
26. Soomro, M.A., Hizam-Hanafiah, M. and Abdullah, N.L. (2020) 'Digital readiness model: A systematic literature review', *Compusoft*, 9(3), pp. 3596–3605.
27. Svacinova, K. (2020) 'Analysis of industry 4.0 readiness in Hungary: Estimation of i4.0 readiness index compared to EU countries', *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 28(2), pp. 1–15.
28. Van Beuningen, J., De Ruyter, K., Wetzels, M. and Streukens, S. (2009) 'Customer self-efficacy in technology-based self-service: Assessing between-and within-person differences', *Journal of Service Research*, 11(4), pp. 407–428.
29. Vagin, V.V. and Paksivatkina, V.A. (2023) 'Civic finance', *Finansovyy zhurnal*, 15(1), pp. 45–57. (In Russian).
30. Veselov, Yu.V. (2020) 'Trust in digital society', *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Sociologiya*, 13(2), pp. 129–143. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 13.07.2022;
одобрена после рецензирования 14.02.2023;
принята к публикации 15.11.2023.

Научная статья

УДК: 332.14; 353.2, 303.09

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-124-149

МЕХАНИЗМЫ БРЕНДИНГА ТЕРРИТОРИЙ

Макаров Павел Юрьевич¹,
Соколова Марина Владимировна²,
Илларионов Александр Ефимович³

^{1, 2, 3} Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Владимирский филиал; Российская Федерация, 600017, г. Владимир, ул. Горького, д. 59а.

¹ Доктор экономических наук, профессор, кафедра менеджмента; makarovpu@ya.ru; ORCID: 0000-0001-8110-2487

² Кандидат исторических наук, заведующий кафедрой, кафедра социально-гуманитарных дисциплин; rags33marina@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-1579-2464

³ Кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора; aeillar@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-0986-7810

Аннотация. Цель статьи – сформировать модель механизма управления брендингом территорий, обеспечивающего интеграцию брендинга в систему развития территории. Для этого сформулирована и обоснована трехуровневая схема системной организации брендинга территорий и изучен существующий опыт моделирования брендинга территорий. Затем доступные теоретические и эмпирические данные об организации брендинга территорий были синтезированы в единую модель на основе трехуровневой структурной схемы. В результате сформирована структурно-логическая модель механизма управления брендингом территорий. Модель отражает три уровня организации брендинга: уровень бренда как динамической системы ассоциаций, связанных с территорией, уровень брендинга как процесса создания бренда и уровень брендинга как инструмента развития территорий. Модель представлена в базовом варианте, предполагающем наличие координируемого региональной администрацией процесса брендинга, и в расширенном – предполагающем совместное созидание бренда независимо действующими стейкхолдерами. Отличительная особенность модели состоит в том, что она подробно раскрывает управленческий аспект брендинга территорий, не в полной мере систематизированный в современной литературе. Кроме того, в предлагаемой модели выстроены в единую систему три уровня организации брендинга территорий, представленные в существующих исследованиях в основном по отдельности. Полученная модель может применяться в практических кейсах внедрения брендинга территорий для проектирования системы управления брендингом и служить основой для дальнейшего развития теории брендинга территорий.

Ключевые слова: брендинг территорий, брендинг города, бренд территории, механизм управления, развитие территорий, продвижение территорий, совместное соиздание.

Для цитирования: Макаров П.Ю., Соколова М.В., Илларионов А.Е. Механизмы брендинга территорий // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 4. С. 124–149. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-124-149.

Original article

PLACE BRANDING MECHANISMS

Pavel Yu. Makarov¹,
Marina V. Sokolova²,
Aleksandr E. Illarionov³

^{1,2,3} Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir Branch; 59a Gorkogo Str., Vladimir 600023, Russia.

¹ Doctor of Economic Sciences, Professor at the Department of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir Branch; 59a Gorkogo Str., Vladimir 600023, Russia; makarovpu@ya.ru; ORCID: 0000-0001-8110-2487

² Ph.D., Head of the Department of Social Sciences and Humanities; rags33marina@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-1579-2464

³ Ph.D., Deputy Director; aeillar@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-0986-7810

Abstract. The purpose of this paper is to elaborate the governance mechanism of place branding process that ensures the integration of branding into the territory development system. For this purpose, the three-level place branding process structural scheme was formulated and justified, and the existing place branding models have been studied. Then, the theoretical and empirical data on place branding process organization were incorporated into holistic model based on three-level structural scheme. As a result, the conceptual model of place branding governance mechanism has been elaborated. The model reflects three levels of place branding organization: the level of brand as a dynamic system of associations related to the territory, the level of branding as the process of territorial brand creation, and the level of branding as a tool of territory development. The model is described in two versions: the basic version, which reflects place branding as a process coordinated by regional administrations, and the extended version, which describes place branding as a co-creation process by independently acting stakeholders. The originality of the proposed model is that it describes in detail the governance of place branding process, which is currently an understudied aspect in the modern literature. The proposed model also consolidates into a holistic system three levels of place branding process, which are usually studied separately. The model could be used in practical cases of place branding implementation for designing a brand management system and serve as a basis for further elaboration of place branding theory.

Keywords: place branding, city branding, territorial brand, governance mechanism, place development, place promotion, co-creation.

Citation: Makarov, P.Yu., Sokolova, M.V. and Illarionov, A.E. (2023) 'Place branding mechanisms', *Public Administration Issues*, 4, pp. 124–149. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-124-149. (In Russian).

JEL Classification: M38, R58.

Введение

В последние два десятилетия восприятие брендинга территорий претерпело изменения, закономерные для новой управленческой концепции. Сначала (в 2000-х и начале 2010-х гг.) был период «моды» на брендинг территорий, когда наблюдался стремительный рост интереса со стороны исследователей и практиков. Затем, в 2010-х гг., оптимизм сменился периодом сомнений вплоть до неприятия подхода или как минимум запроса на его переосмысление. К настоящему времени доводы «за» и «против» уравновесили друг друга и сбалансированно представлены в научной литературе. В совокупности это позволяет говорить, что брендинг территорий занял свое место в числе инструментов регионального развития и превратился в общепринятую практику, имеющую сторонников и критиков.

В то же время, несмотря на распространенность и, казалось бы, изученность брендинга территорий, он часто оказывается неуспешен или противоречив. При этом неудачный брендинг трудно списать лишь на отсутствие ресурсов или компетенций: в России и мире сформирован рынок услуг по брендингу территорий, на котором действует много компаний, имеющих вполне успешные проекты, да и в научной периодике представлено множество проработанных подходов к реализации брендинга.

Сказанное дает основания искать решение в сфере теории и методологии брендинга и еще раз обратиться к весьма проработанной области исследований – моделированию процесса брендинга территорий.

В частности, важным представляется уменьшить разрывы между разными аспектами брендинга территорий. Исследователи неоднократно отмечали многогранность (*multifaceted*) данной деятельности. На наш взгляд, одним из следствий этого стала фрагментарность ее научной проработки. Например, в литературе подробно раскрыты методы и инструменты создания бренда территории, но гораздо меньше – подходы к управлению процессом брендинга и его интеграции в жизнь региона.

Исходя из сказанного, перспективы развития теории и методологии брендинга территорий состоят в выходе за рамки изучения собственно создания бренда и в смещении фокуса на управление процессом брендинга в деятельности иницирующих его стейкхолдеров. Среди таковых одними из ключевых являются представители государственной и муниципальной власти, чаще других выступающие в роли инициатора брендинга территорий.

Таким образом, целью данной статьи является моделирование механизма управления брендингом территорий, обеспечивающего интеграцию брендинга в систему управления развитием территории. Постановка и достижение заявленной цели строятся на предположении о многогранности деятельности по брендингу территорий, в том числе наличии разных уровней организации, отличающихся целями, участниками и характером принимаемых решений и потому нуждающихся в координации и согласовании.

Для достижения поставленной цели уточним границы предметной области, отделив брендинг территорий от смежных понятий; затем дадим характеристику существующим разработкам в этой области, обозначив соотношение с ними предлагаемого подхода; дадим методологические комментарии и, наконец, сформируем модель механизма и рассмотрим ее в контексте сложившейся теории и практики брендинга территорий.

Брендинг территорий: границы и структура понятия

Предметной областью настоящей статьи является брендинг территорий (*place branding*), в определении понятия которого мы придерживаемся уже сложившейся трактовки как деятельности по «разработке брендов географических территорий, таких как регионы, города или сообщества» (*здесь и далее – перевод авторов*) (Eshuis, Klijn, 2012, с. 7). Содержание этой деятельности трактуют в литературе как «манипулирование пространством и образами для создания определенного восприятия территории» (Cleave et al., 2017, с. 5), как некий творческий процесс интерпретации и коммуникации сведений о территории в виде ее образа.

По определению, деятельность по брендингу территорий ведет к формированию «бренда территории»¹ (*place brand*), который можно определить как «символическую конструкцию, придающую территориям значение и ценность» (Eshuis et al., 2014, с. 154). По своей сути эта символическая конструкция представляет собой «сеть ассоциаций в сознании потребителя, основанных на визуальном, вербальном и поведенческом выражении региона и его стейкхолдеров» (Zenker, Braun, 2017, с. 275). Таким образом, бренд территории воспринимается как некий целостный объект, но фактически состоит из множества образов в сознании отдельных людей.

Предполагаемая роль символической конструкции бренда заключается во влиянии на принятие решений (Cleave, Arku, 2017, с. 431) тех «потребителей» (в широком смысле), в которых заинтересована территория²: инвесторы, туристы, население и т.п. Это предположение не всегда выдерживает эмпирическую проверку, что, впрочем, объяснимо наличием других факторов, влияющих на принятие решений, и различной силой влияния этих

¹ Понятия «бренд региона», «региональный бренд», «территориальный бренд» и подобные авторы рассматривают как синонимы.

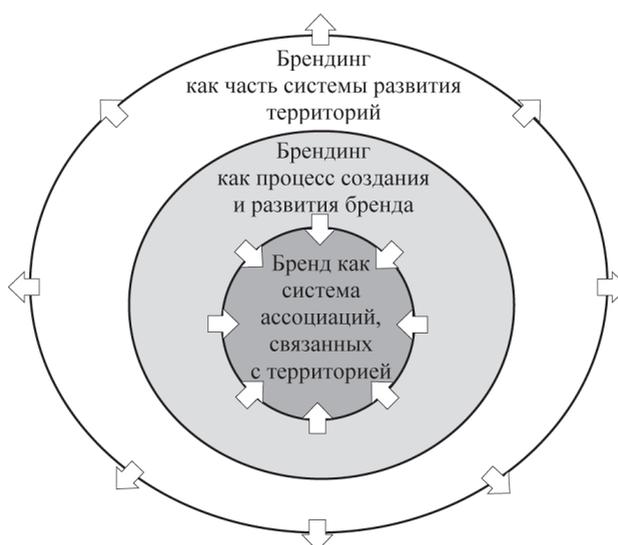
² Представляется, что интересы территории в основе своей являются интересами ее стейкхолдеров и поэтому могут находиться в противоречии между собой, иметь оппортунистический характер и т.п. Далее мы затронем этот вопрос подробнее, однако пока будем придерживаться понятий «интересы» или «потребности территории».

факторов в разных условиях. Поэтому оно все же составляет одну из основ системы знаний о брендинге территорий и принимается в качестве таковой и в данной статье.

Обобщая сказанное, можно выделить три уровня системной организации брендинга территорий (см. рис. 1). Во-первых, сам бренд территории, согласно определениям, существует в виде системы ассоциаций, формирующей представление о территории. Во-вторых, вокруг создания и развития бренда выстраивается процесс брендинга территорий. Наконец, в-третьих, через процесс брендинга территорий (посредством коммуникации и т.д.) происходит влияние на принятие решений целевыми аудиториями; тем самым брендинг оказывается частью системы развития территории.

Рисунок 1

Уровни системной организации брендинга территорий



Источник: Составлен авторами.

Далее, уточняя границы предметной области, отметим, что близкое по смыслу понятие «брендинг города» (*city branding*) мы трактуем как частный случай брендинга территорий, применяемого к городу. В пользу такого подхода свидетельствует то, что в большинстве научных публикаций эти понятия также не разграничиваются.

В то же время мы не включаем в поле исследования другие созвучные понятия: брендинг дестинаций (*destination branding*) и национальный брендинг (*nation branding*). Первое из них отличается нацеленностью на определенный туристический сегмент, а не на целостное восприятие территории. Второе представляет собой процесс большего масштаба, чем брендинг отдельной территории. Указанные отличия позволяют полагать, что механизм управления этими процессами будет иметь свои особенности, не затрагиваемые в данной работе.

Наконец, отметим родственное понятие «маркетинг территорий» (*place marketing*) и наличие как минимум пяти различных точек зрения по поводу его соотношения с брендингом (Skinner, 2021, с. 174). Мы придерживаемся подхода, согласно которому брендинг территорий отличается от маркетинга уровнем целеполагания и ожидаемого результата, так как предполагает фокусировать усилия на создании определенного образа. При этом подразумевается, что в части практической деятельности брендинг и маркетинг территорий во многом схожи и имеют общие методы и инструменты. Поэтому в ряде случаев мы опираемся на источники по маркетингу территорий, что представляется уместным в изучении брендинга.

Обзор моделей брендинга территорий

Публикации, посвященные построению моделей, составляют значительную часть исследований брендинга территорий. Существующие разработки различаются по степени детализации, находясь в диапазоне от кратких концептуальных построений вроде «четырех R» брендинга территорий (Aitken, Campelo, 2011) до подробных детализированных описаний (Yazdanpanah Shahabadi et al., 2020). В настоящее время среди публикаций представлено несколько достаточно подробных обзоров моделей (см., например: Adamus-Matuszyńska, Dzik, 2023; Berrada, 2018; Hanna, Rowley, 2011), поэтому мы не будем останавливаться на общем описании, а сразу рассмотрим их в контексте цели данной статьи.

С этой точки зрения модели брендинга территорий можно систематизировать по двум направлениям (см. табл.). Во-первых, модели брендинга территорий различаются по подходам к их созданию³. Одни модели претендуют на комплексное, целостное (*holistic*) представление брендинга территорий и опираются на синтез предшествующих разработок. Другие, напротив, предлагают специализированную интерпретацию, например, с позиций дизайн-мышления (Källström, Siljeklint, 2021) или с позиций концепции «динамических способностей» (*dynamic capabilities*) (Daspit, Zavattaro, 2014). Основной же пул разработок составляют модели, выражающие авторский взгляд на брендинг территорий в более *общих* терминах, не связанных с конкретной теорией.

Во-вторых, согласно схеме на Рисунке 1, модели различаются по **уровню организации брендинга**. Так, многие модели по сути представляют собой систему понятий, связанных с брендом территории (архитектура бренда, репутация, имидж, идентичность бренда, лояльность, потребительский опыт и т.п.) и характеризующих структуру и состояние сети ассоциаций, лежащих в его основе. Не менее широко представлены модели **процесса создания бренда территорий**: они имеют вид перечней этапов разработки бренда и раскрывают содержание этой деятельности. Наконец, некоторые

³ Отметим, что в большинстве работ подход к построению модели не декларируется, поэтому приводимый перечень в значительной мере представляет собой авторские предположения, основанные на анализе устройства представленных в литературе моделей.

модели указывают на **связь брендинга и управления развитием территорий**, перечисляя организационные действия, необходимые для функционирования процесса брендинга в рамках развития территории, и факторы, на него влияющие. Такой тип моделей представлен сравнительно реже первых двух и часто существует в виде анализа опыта управления брендингом конкретных территорий.

Таким образом, анализ существующих моделей с точки зрения выделенных нами уровней организации этой деятельности подтверждает сделанные ранее утверждения о недостаточной проработанности вопросов интеграции брендинга в систему развития территорий. Приведенная в таблице классификация демонстрирует преобладание других типов моделей и обозначает незаполненную нишу теоретических исследований – построение комплексной модели, отражающей взаимосвязь брендинга и управления развитием территорий.

Таблица

Классификация моделей брендинга территорий по подходу к созданию бренда и уровню организации брендинга, находящемуся в центре внимания⁴

	Специализированные	Общие	Комплексные
Брендинг и управление развитием территорий	Процесс брендинга города [<i>The process of city branding</i>] (Pawlak, Hajduk, 2019)	Модель процесса управления брендом региона (Рзун, Старкова, 2016).	
		Брендинг территории в контексте многоуровневого управления [<i>Place branding in a multi-level governance context</i>] (Alsayer et al., 2023).	
		Модель развития бренда территории на базе сообщества [<i>Community-based place brand development model</i>] (Hudson et al., 2016).	
		Процессы брендинга территории, основанные на системах обмена информацией между заинтересованными сторонами, идентичности территории и ее имиджа [<i>Place branding processes based on systems of exchanges between stakeholders, place identity and image</i>] (Muñiz Martínez, 2016).	
		Связь пространственного планирования и брендинга территории [<i>The spatial planning – place branding nexus</i>] (Oliveira et al., 2021)	

⁴ Перечень моделей по годам и выходные данные источников см. в Приложении.

	Специализированные	Общие	Комплексные
Брендинг как процесс создания бренда	<p>Брендинг территорий на основе модели Double Diamond (Källström, Siljeklint, 2021).</p> <p>Основанный на идентичности подход к брендингу территорий [An identity-based approach to place branding] (Kavaratzis, Hatch, 2013).</p> <p>Концептуальная модель роли дизайнеров в брендинге города [A conceptual model of the role of designers in city branding process] (Malamud et al., 2023)</p>	<p>Концепция формирования бренда региона на основе двухконтурной модели территориального брендинга (Брусова, Щепина, 2010).</p> <p>Маркетинг города на основе брендинга (Визгалов, 2011).</p> <p>Маркетинговая модель управления формированием бренда территории (Калиева, 2014).</p> <p>Маркетинговый механизм формирования и реализации бренда (Кетова и др., 2015).</p> <p>Субъектно-ориентированная модель разработки бренда территории (Хлебникова, 2013).</p> <p>Модель процесса брендинга территорий [Place branding process model] (Kavaratzis, 2008).</p> <p>Партисипативный процесс брендинга территорий [The participatory place branding process] (Ntounis, Kavaratzis, 2017).</p> <p>Модель четырех «D» управления брендом территорий [The 4D Model of Place Brand Management] (Balakrishnan, Kerr, 2013).</p> <p>Диаграмма процесса партисипативного брендинга территорий [Process diagram for a participatory place branding approach] (Zenker, Erfgen, 2014)</p>	<p>Стратегическая модель управления брендом территории [Strategic place brand-management model] (Hanna, Rowley, 2011)</p>
Бренд территорий и связанные понятия	<p>Процесс брендинга территорий с точки зрения теории динамических способностей [Capabilities perspective of the place branding process] (Daspit, Zavattaro, 2014).</p> <p>Устойчивый брендинг территорий [Sustainable Place Branding] (Mariutti, 2021)</p>	<p>Четыре «R» брендинга территорий [The four Rs of place branding] (Aitken, Campelo, 2011).</p> <p>Процесс брендинга территорий [Place branding process] (Donner, Fort, 2018)</p> <p>Экосистема сообщества бренда [The brand community ecosystem] (Santos, Raposo, 2021)</p>	<p>Холистическая модель брендинга территорий [Holistic place branding model] (Berrada, 2018).</p> <p>Структура брендинга территорий, имиджа и репутации территории [A Framework of Place Branding, Place Image, and Place Reputation] (Foroudi et al., 2016).</p> <p>Концептуальная модель брендинга территорий [The conceptual model of place branding] (Yazdanpanah Shahabadi et al., 2020)</p>

Источник: Составлен авторами.

Методология

Прежде чем приступить к моделированию механизма управления брендингом территорий, сделаем ряд методологических уточнений, основываясь на результатах обзора моделей. В частности, прокомментируем способ построения модели, ее место на приведенной выше классификации, использование нами термина «механизм» и предполагаемое соотношение модели с реальным содержанием брендинга территорий.

По способу построения существующие модели схожи между собой и получены путем синтеза доступных авторам теоретических и эмпирических знаний о брендинге территорий на основе какой-либо структурной схемы; мы придерживаемся аналогичного подхода.

В свою очередь, структурная схема моделей либо оригинальна и отражает авторское видение моделируемого процесса (например, Berrada, 2018; Yazdanpanah Shahabadi et al., 2020), либо представляет собой адаптацию другой модели: специализированной (например, модель *Double Diamond* в работе (Källström, Siljeklint, 2021)) или общей (например, модель процесса принятия решения (Kavaratzis, 2008)). В моделируемом механизме мы используем комбинированный подход, согласно которому за основу модели будет взята определенная нами структура, а для раскрытия отдельных ее компонентов – элементы уже существующих моделей.

В качестве основы для построения модели будет использована трехуровневая структура брендинга территорий, представленная на Рисунке 1. Лежащее в ее основе предположение находит подтверждение, как в анализе понятийного аппарата, так и в анализе моделей брендинга. Это дает основание рассматривать его как соответствующее действительности и адекватно отражающее интересующие нас аспекты брендинга территорий.

Такая структура модели позволяет охарактеризовать ее в терминах нашей классификации, представленной в Таблице, как комплексную модель связи брендинга и управления развитием территорий. Аргументируя комплексный характер модели, отметим, что, подобно другим моделям, заявленным как таковые, она опирается на результаты изучения существующих моделей и в значительной мере предполагает их обобщение. Вместе с тем мы не используем характерный для подобных исследований прием, состоящий в поэлементном анализе существующих разработок (например, Hanna, Rowley, 2011, с. 462), поскольку в рамках проектируемой модели будут соотнесены разные уровни организации брендинга территорий, несопоставимые между собой.

Указывая на наличие взаимосвязанных уровней брендинга территорий и акцентируя внимание на его связь с управлением развитием территорий, представляется уместным использовать понятие «механизм», которое, основываясь на характеристиках данного понятия в экономической и управленческой литературе, можно в общем виде определить как систему мер, предназначенную для преобразования, поступательного движения некоторых процессов в заданном направлении. Соответственно, механизм брендинга территорий можно обозначить как *систему мер, устойчиво обеспечиваю-*

щую функционирование процессов создания и развития бренда территории – что и соответствует моделируемому нами аспекту брендинга.

Поскольку модель как инструмент исследования создает упрощенную картину сложного реального процесса, обозначим нашу позицию по вопросу о том, как она соотносится с реальным процессом брендинга территории.

В своей работе мы исходим из того, что брендинг территорий в наиболее общем виде происходит как стихийный процесс совместного созидания ассоциаций, связанных с территорией, осуществляемый различными стейкхолдерами, действующими в своих интересах и с разной степенью осознанности. В определенных случаях деятельность отдельных стейкхолдеров может занять доминирующие позиции, тогда они начинают восприниматься в качестве инициатора процесса брендинга.

Чаще всего таким стейкхолдером оказывается администрация территории⁵, формирующая запрос на брендинг и претендующая на координацию деятельности остальных участников этого процесса. В пользу этого предположения говорит то обстоятельство, что в большинстве исследований подразумевается именно организация брендинга со стороны органов власти («сверху – вниз»), и такая позиция зачастую не имеет отдельного названия (к таковым разве что можно отнести понятие *top-down approach*, используемое в схожем смысле рядом авторов (например, Bassols, Leicht, 2020)). Какой-либо иной вариант организации брендинга территорий обычно получает специальное обозначение (например, через термины «децентрализованный» (*decentralised*), «партисипаторный» (*participatory approach*), «совместное творчество» (*co-creation*) и др.) и чаще сам по себе становится предметом исследования (см., например, Hereźniak, 2017; Hudson et al., 2016).

Поэтому далее основное внимание сосредоточим на содержании модели, предполагая активную роль администрации региона и наличие координируемого процесса, а затем рассмотрим расширенную форму модели с акцентом на совместное созидание бренда.

Механизм управления брендингом территорий

Приняв за основу предположение о многоуровневой организации брендинга территорий, предлагаемая модель имеет структуру, представленную на Рисунке 2, которую мы рассмотрим далее в целом и подробнее остановимся на управленческой части.

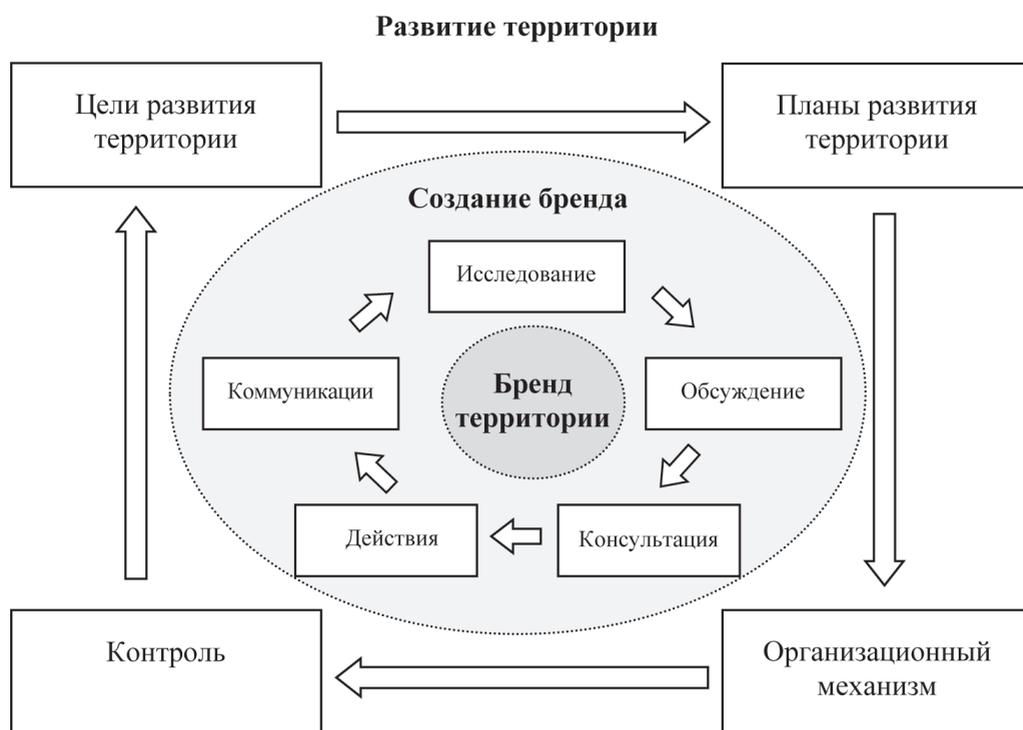
Ядро механизма брендинга территорий составляет собственно бренд территории, так как, в конечном счете, остальные компоненты предназначены для его формирования, усиления, перестройки и т.д. Структура, состав и эффекты бренда территории достаточно детально раскрыты в существующих моделях, и поэтому мы не станем рассматривать их подробно. Вокруг бренда территории можно выделить два контура принятия ре-

⁵ Примеры других стейкхолдеров: региональное бизнес-сообщество, жители с активной гражданской позицией, представители творческих индустрий. Подробнее см. классификации стейкхолдеров и их целей (Хлебникова, 2013).

шений. Один контур решений отражает аспект *брендинга территории как процесса разработки и поддержания бренда*, а второй представляет *брендинг как часть более общего процесса принятия решений по развитию территории*. Отметим, что в обоих случаях речь идет о замкнутых контурах принятия и реализации решений. На циклический характер брендинга территорий указывает приведенный ранее обзор моделей. Здесь же мы также предполагаем итеративный характер брендинга территорий, поскольку восприятие и ассоциации, составляющие бренд, меняются с течением времени, равно как и потребности территории, для решения которых бренд предназначен.

Рисунок 2

Модель механизма управления брендингом территорий (координируемый процесс)



Источник: Составлен авторами; цикл «Исследование-Обсуждение-Консультация-Действия-Коммуникации» адаптирован по (Ntounis, Kavaratzis, 2017).

Для отражения процесса разработки и поддержания бренда мы воспользуемся моделью, представленной в работах М. Каваратциса (Kavaratzis, 2008; Ntounis, Kavaratzis, 2017). Являясь широко принятой, эта модель предоставляет достаточно простую и логичную схему действий по разработке бренда, которая в то же время оставляет пространство для отражения разных форм ее организации.

Поскольку целью статьи является раскрытие проблемы интеграции брендинга территорий в систему регионального развития, подробнее остановимся на описании третьего уровня механизма, представляющего управление брендингом как одним из инструментов развития территории. Для этого мы взяли за основу классическую последовательность функций управления «планирование, организация и контроль», выделив отдельно целеполагание. Далее на основе перечисленных компонентов синтезируем доступные теоретические и эмпирические сведения об управлении брендингом территорий, отметим проблемы и возможные решения.

Целеполагание. Брендинг территорий подразумевает необходимость постановки целей, однако связь целей брендинга с целями развития территорий не в полной мере находит отражение в существующих моделях. В ряде случаев такая связь имеется в виду, но чаще цели брендинга фигурируют как будто сами по себе. Это можно наблюдать на практике. Так, согласно данным опроса (Макаров и др., 2023), многие представители городских администраций трактуют брендинг либо как самоцель («повысить узнаваемость города», «отличаться от других»), либо как нечто избыточное («есть более насущные проблемы»). Е. Клив и соавторы (2017) фиксируют наличие практик использования брендинга в качестве «отвлекающего маневра» для общественности вместо решения актуальных проблем территории. На частые случаи ошибочного понимания целей брендинга указывают также П. Берителли и К. Лэссер (2019).

Подобные примеры можно трактовать как осознанное оппортунистическое поведение инициаторов брендинга территорий, однако представляется, что не последнюю роль в этом играет и некоторая обособленность теории и практики брендинга территорий от управления развитием территорий.

Планирование. Почти все модели брендинга территорий в том или ином виде содержат указание на меры по продвижению бренда. Вместе с тем, аналогично ситуации с целями, нигде не отражено в явном виде, что продвижение бренда должно быть согласовано с действующими планами развития территории. В числе исключений следует упомянуть работы Е. Оливейры (2015 и др.), посвященные интеграции брендинга территорий и пространственного планирования.

На практике среди мер продвижения бренда доминируют краткосрочные решения (Макаров и др., 2023; Попова и др., 2020), не интегрированные в планы развития: создание группы в социальных сетях (и в целом ориентация на локальные СМИ и интернет-ресурсы), выпуск сувениров, визуальное оформление пространства, а продвижение в целом носит событийный эпизодический характер. Схожая ситуация наблюдается и в практике брендинга субъектов Российской Федерации (Макаров, Чуб, 2022): у многих регионов планы продвижения бренда отсутствуют в открытом доступе (не исключено, что и как данность), а наблюдаемые меры по продвижению сводятся к наличию информационного портала в сети интернет, страницам в социальных сетях и т.п. В международном масштабе критики брендинга территорий (Beritelli, Laesser, 2019; Medway et al.,

2015) также акцентируют ориентированность этой практики на краткосрочные и ситуативные решения.

Организационный механизм. Существует некоторое количество работ, изучающих формы организации брендинга территорий и их влияние на этот процесс. Достаточно часто организационные вопросы отражены просто путем указания на необходимость рабочей группы, лидерства и политического единства (см., например, Rainisto, 2008). Таким образом, организационный механизм брендинга также не получает много внимания исследователей.

Не помогает и практический опыт администраций, реализующих брендинг. Анализ кейсов показывает, что зачастую неудачный опыт брендинга территорий сопровождается признаками организационных проблем: неудавшиеся конкурсы на разработку бренда, спорные результаты выбора разработчика, противоречивые сигналы от разных подразделений администрации. Нередко в таких случаях оказывается неочевидным, кто вообще отвечает за брендинг и как он будет реализован в повседневной деятельности администрации. Таким образом, видение организационной стороны брендинга оказывается ограничено периодом от объявления намерений до презентации и первичного продвижения бренда.

Контроль. В отличие от перечисленных выше вопросов, о контроле трудно сказать, что он обойден вниманием исследователей. Оценка эффективности брендинга территорий является широко обсуждаемой проблемой, публикации по которой составляют значительную долю в совокупности исследований.

Тем не менее на практике не наблюдается большой озабоченности данным вопросом. Ввиду отсутствия в открытом доступе планов брендинга для внешнего наблюдателя, как правило, невозможно оценить и успешность их выполнения. Официально озвучиваемые оценки (положительные и отрицательные) обычно носят декларативный характер и не подкреплены данными. Независимые исследования фрагментарны и имеют лишь частичный доступ к информации.

Перечисленные характеристики применимы к практике брендинга и в России, и за рубежом, что позволяет полагать универсальный характер проблемы.

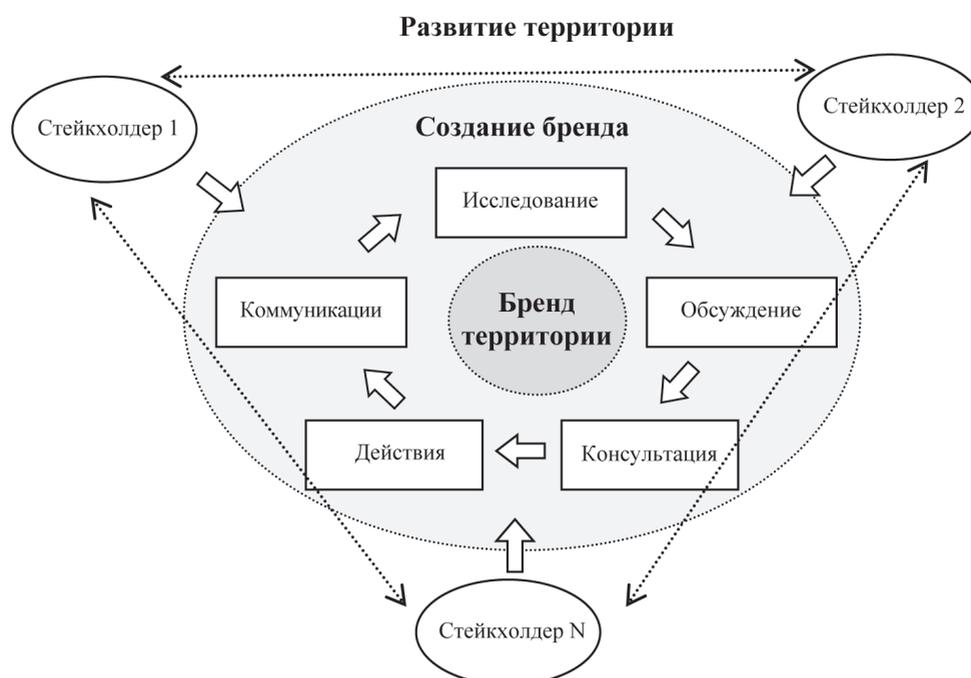
Обобщая перечисленные компоненты и связанные с ними проблемы, можно констатировать, что, применяя брендинг территорий как инструмент региональной политики, необходимо уделять внимание решению перечисленных вопросов и обеспечить:

- постановку целей более высокого порядка по отношению к брендингу (цели развития конкретной территории или сектора региональной экономики, для достижения которых будет полезен брендинг);
- планирование не только самого процесса создания бренда, но и его использования в долгосрочных планах развития территории;
- организационный механизм решения связанных с брендингом вопросов в повседневной деятельности;
- оценку результативности мероприятий по брендингу.

Рассмотрев механизм брендинга территорий, понимаемого как координируемый процесс, далее приведем обобщенную форму модели, в которой вместо координируемого процесса предполагается совместное созидание бренда стейкхолдерами. В этом случае представляется уместным полагать следующие изменения (см. рис. 3).

Рисунок 3

Модель механизма управления брендингом территорий (совместное созидание)



Источник: Составлен авторами; цикл «Исследование-Обсуждение-Консультация-Действия-Коммуникации» адаптирован по (Ntounis, Kavartzis, 2017).

Связь брендинга и развития территорий будет происходить не через целостный механизм принятия решений, а через деятельность отдельных стейкхолдеров, в разной мере осознающих свое участие в формировании бренда, имеющих разный уровень планирования и целеполагания и в разной степени учитывающих действия друг друга. С некоторой долей условности можно полагать, что нечто подобное происходит и с централизованными инициативами по брендингу в случае, когда инициатор ограничился краткосрочными мерами: целостный механизм управления появляется и затем быстро уступает позиции разрозненным действиям (или бездействию) и решениям, не выполняя координирующей роли.

Без координации между стейкхолдерами сам процесс создания и развития бренда приобретает виртуальный характер: чтобы создать бренд территории, по-прежнему нужно пройти выделенные этапы, но происхо-

дить это будет в виде разрозненного вклада отдельных участников – создателей бренда. Вклад этот может варьироваться в широком диапазоне, например, от полностью проработанной концепции бренда, предложенной дизайн-студией, стремящейся повысить свою узнаваемость, до созданного местным художником единичного арт-объекта, обретшего сильную ассоциативную связь с территорией. Соответственно такие результаты могут вступать в противоречие и конкурировать друг с другом, что особенно заметно в брендинге крупных городов, когда одновременно могут бороться за внимание разные концепции бренда.

На уровне бренда как системы ассоциаций изменения представляются менее существенными, так как тем или иным образом ассоциации будут сформированы. Существующие исследования не дают оснований утверждать, что сформированный в результате координируемого процесса бренд непременно будет известнее сформировавшегося стихийно. В качестве примера можно привести выводы работ о проблемах туристического брендинга (например, Bassols, Leicht, 2020), свидетельствующих, что территория может становиться привлекательной даже при неудачных или отсутствующих усилиях администраций.

Следует подчеркнуть, что способы реализации брендинга через координируемый процесс или совместное созидание не исключают друг друга: определенная структура отношений между акторами, формирующими бренд территории, в любом случае имеет место (подробнее см., например: de Almeida, Cardoso, 2022, с. 2–3). И если претензия одного из стейкхолдеров на ведущую роль в процессе брендинга ведет к исключению из него остальных, это может привести к неприятию получившегося в результате бренда. Это подтверждается и на практике: неудачный брендинг многих городов и регионов начинался с неприятия концепции бренда, разработанной в одностороннем порядке без участия и консолидации ключевых заинтересованных сторон. Напротив, кейсы успешного брендинга территорий (см., например: Ginesta et al., 2020) отличаются тем, что, даже взяв на себя ведущую роль, региональные администрации вовлекают в этот процесс остальные группы стейкхолдеров и тем самым создают коллективно признаваемый и поддерживаемый бренд.

Обсуждение результатов

Подводя итог, рассмотрим полученные результаты в контексте существующих исследований брендинга территорий.

Представленная модель опирается на анализ и обобщение известной теории и практики, поэтому ее описание уже содержало в себе элементы обсуждения результатов. Суммируя сказанное ранее, можно заключить, что моделируемые в данной статье элементы брендинга территорий в целом согласуются с существующими исследованиями и акцентируют внимание на актуальных проблемах, наблюдаемых на практике и обозначаемых в теории.

В дополнение стоит еще раз упомянуть критику брендинга и маркетинга территорий, высказанную в работе П. Берителли и К. Лэссера (2019). Важ-

ным пунктом этой обширной критики является уподобление таких практик карго-культу, в котором регионы имитируют корпоративные практики брендинга без понимания их природы и реального влияния на привлекательность региона. С точки зрения предложенной нами модели, эту проблему и могла бы решить дальнейшая проработка и популяризация управленческого аспекта теории брендинга территорий.

Другая линия критики брендинга территорий (Adamus-Matuszyńska, Dzik, 2023) основана на анализе более чем сорока моделей брендинга и указывает в числе прочего на отсутствие глубокой теоретической базы у существующих моделей. В рамках такого взгляда предлагаемая модель представляется достаточно укорененной в теоретический и эмпирический анализ брендинга территорий, так как опирается на выведенную из анализа определений логическую схему и отражает элементы и формы реализации брендинга территорий, охватывающие широкий перечень случаев.

В завершение отметим, что целесообразность исследований в обозначенном в данной статье направлении определяется не только наличием проблем, но согласуется и с общими тенденциями развития теории брендинга территорий. Схожие идеи можно встретить в ряде других работ. Так, Д. П. Фролов и соавторы (2020) рассматривают брендинг и маркетинг территорий как одну из гетеродоксальных теорий стратегического планирования и управления долгосрочным развитием территорий (наряду с эволюционной, институциональной и поведенческой экономикой) и выступают в пользу их интеграции в единую теорию. Э. Оливейра и соавторы в своих недавних работах позиционируют интеграцию брендинга территорий и системы управления пространственным развитием (*spatial governance system*) в качестве направления развития теории брендинга территорий и выделяют шесть направлений (Oliveira et al., 2021).

Часть из них («интегрированная стратегия, многоуровневые системы управления, механизмы совместного созидания») созвучна выделенным в данной статье. В этом контексте предлагаемую модель можно рассматривать как один из шагов к интеграции брендинга и других подходов к развитию территорий.

Таким образом, полученные результаты согласуются с современным контекстом и логикой брендинга территорий и направлены на дальнейшее развитие этой предметной области.

С практической точки зрения основная область применения полученной модели состоит в методологической поддержке практик брендинга территорий. Подобно тому, как многие упомянутые в данной статье модели задают ориентиры в построении процесса **создания** бренда, так и предлагаемая модель призвана задать ориентиры в проектировании систем **управления** брендингом территорий. Потенциальными пользователями модели в таком случае выступают представители администраций территорий, решившие осуществлять брендинг территорий, и консультирующие организации (будь то компания – разработчик бренда или иная структура, оказывающая услуги консультаций по управлению).

Использование модели предполагает организацию системы управления брендингом в соответствии с представленными в ней компонентами. Предполагаемый положительный эффект от организации брендинга на базе предложенного подхода достигается обеспечением согласованности решений по брендингу с целями социально-экономического развития территории, проработкой организационного механизма и распределением ответственности и, как следствие, повышением долгосрочной устойчивости и результативности инициатив по брендингу.

Ограничения и перспективы исследования

Представленное в настоящей статье исследование имеет ряд ограничений, преодоление которых может составить содержание дальнейшей работы по обозначенной проблематике.

Во-первых, в данной работе не проводится развернутой апробации сделанных разработок. Поэтому предлагаемая модель, подобно прочим⁶, рассмотренным в этой статье, представляет собой авторскую интерпретацию изучаемого явления, что допускает возможность иных трактовок управления брендингом территорий.

На наш взгляд, данное ограничение частично нивелируется согласованностью полученных результатов с эмпирическими наблюдениями и другими теоретическими работами по брендингу территорий, что позволяет полагать релевантность предлагаемой модели существующим проблемам брендинга территорий.

Во-вторых, очертив предметную область исследования, мы оставили без внимания как специфические виды брендинга (брендинг дестинаций, национальный брендинг), так и другие концепции продвижения территорий (маркетинг территорий). Вместе с тем проблемы брендинга территорий, побудившие обратиться к этой теме, встречаются и при реализации прочих перечисленных концепций. Поэтому, хотя мы допускаем, что полученные результаты могут быть частично экстраполированы и на эти концепции, более детальная проработка механизмов их реализации также может быть предметом дальнейших исследований.

Наконец, в-третьих, хотя сформированная модель и обладает достаточной гибкостью, чтобы представить на ее основе процесс совместного создания бренда, она представляется более полезной для изучения координируемого процесса, так как именно в этом случае позволяет выявить сильные и слабые стороны управления брендингом территории. В свою очередь, процессы совместного созидания с независимым поведением участников видятся перспективным полем для применения агент-ориентированного моделирования и моделей теории игр, что также может составить тематику будущих исследований в этой области.

⁶ Существует мнение (Adamus-Matuszyńska, Dzik, 2023), что все актуальные модели брендинга территорий не имеют развернутой апробации и либо являются авторскими интерпретациями, либо опираются на единичные кейсы.

Несмотря на перечисленные ограничения, полученная модель вносит свой вклад в теорию брендинга территорий, акцентируя проблемные области его реализации и фокусируя внимание на необходимости интеграции брендинга в систему развития территорий.

Благодарность. Исследование выполнено за счет гранта
Российского научного фонда № 22-28-00941,
<https://rscf.ru/project/22-28-00941/>

Acknowledgement. This work has been supported
by the Russian Science Foundation, project number 22-28-00941,
<https://rscf.ru/en/project/22-28-00941/>

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Макаров П.Ю., Соколова М.В., Илларионов А.Е. Исследование практики брендинга малых городов: опрос руководителей городских администраций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 1. С. 66–88.
2. Макаров П.Ю., Чуб А.А. Социально-экономические характеристики региона как основание успеха брендинга территорий // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 142–170.
3. Попова О.И., Королькова С.А., Степанова Е.В. Стратегии брендинга малых городов в интернет-пространстве // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 2. Языкознание. 2020. Т. 19, № 2. С. 123–138.
4. Фролов Д.П., Стрекалова А.С., Тажибов А.А. Гетеродоксальные теории стратегирования территорий // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17, № 17. С. 65–78.
5. Хлебникова С.А. Субъектно-ориентированная модель разработки бренда территории // Фундаментальные исследования. 2013. № 8. С. 164–167.
6. Adamus-Matuszyńska A., Dzik P. The Place as a Brand. Theory and Practice of the Place Branding // Economics and Culture, Sciendo. 2023. Vol. 20, no. 1. P. 17–29.

7. Aitken R., Campelo A. The four Rs of place branding // *Journal of Marketing Management*. 2011. Vol. 27, no. 9–10. P. 913–933.
8. Almeida de G.G.F., Cardoso L. Discussions between Place Branding and Territorial Brand in Regional Development – A Classification Model Proposal for a Territorial Brand // *Sustainability*. 2022. Vol. 14. Article ID 6669.
9. Bassols N., Leicht Th. Exploring destination brand disengagement in a top-down policy context. Lessons learned from Cartagena, Colombia // *Journal of Place Management and Development*. 2020. Vol. 13, no. 3. P. 347–363.
10. Berrada M. Towards a holistic place branding model: a conceptual model proposal // *Chinese Business Review*. 2018. Vol. 17, no. 5. P. 223–237.
11. Beritelli P., Laesser C. Warum DMOs und Tourismusorganisationen nicht wirklich ‘Gäste holen’ – Die Aufklärung eines Cargo-Kults. In: *Schweizer Jahrbuch für Tourismus 2018/2019*. T. Bieger, P. Beritelli and C. Laesser (eds.). Berlin, Erich Schmidt, 2019. P. 53–83.
12. Cleave E., Arku G. Putting a number on place: a systematic review of place branding influence // *Journal of Place Management and Development*. 2017. Vol. 5, no. 10. P. 425–446.
13. Cleave E., Arku G., Sadler R., Gilliland J. Is it sound policy or fast policy? Practitioners’ perspectives on the role of place branding in local economic development // *Urban Geography*. 2017. Vol. 38, no. 8. P. 1133–1157.
14. Daspit J.J., Zavattaro S.M. Integrating innovation and absorptive capacity into the place branding process // *Journal of Place Management and Development*. 2014. Vol. 7, no. 3. P. 206–224.
15. Eshuis J., Klijn E.-H. *Branding in Governance and Public Management*. London, Routledge, 2012.
16. Eshuis J., Klijn E.-H., Braun E. Place marketing and citizen participation: branding as strategy to address the emotional dimension of policy making? // *International Review of Administrative Sciences*. 2014. Vol. 80, no. 1. P. 151–171.
17. Ginesta X., de-San-Eugenio-Vela J., Corral-Marfil J.-A., Montaña J. The Role of a City Council in a Place Branding Campaign: The Case of Vic in Catalonia // *Sustainability*. 2020. Vol. 12, no. 11. Article ID 4420.
18. Hanna S., Rowley J. Towards a strategic place brand-management model // *Journal of Marketing Management*. 2011. Vol. 27, no. 5–6. P. 458–476.
19. Hereźniak M. Place Branding and Citizen Involvement: Participatory Approach to Building and Managing City Brands // *International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal*. 2017. Vol. 19, no. 1. P. 129–141.
20. Hudson S., Cárdenas D., Meng F., Thal K. Building a place brand from the bottom up: A case study from the United States // *Journal of Vacation Marketing*. 2017. Vol. 4, no. 23. P. 365–377.

21. Källström L., Siljeklint P. “My green heart”: an inclusive place branding process facilitated by Design Thinking // *Place Branding and Public Diplomacy*. 2021. No. 17. P. 278–291.
22. Kavaratzis M. *From City Marketing to City Branding: An Interdisciplinary Analysis With Reference to Amsterdam, Budapest and Athens*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2008.
23. Medway D., Swanson K., Delpy Neirotti L., Pasquinelli C., Zenker S. Place branding: are we wasting our time? Report of an AMA special session // *Journal of Place Management and Development*. 2015. Vol. 8, no. 1. P. 63–68.
24. Ntounis N., Kavaratzis M. Re-branding the High Street: the place branding process and reflections from three UK towns // *Journal of Place Management and Development*. 2017. Vol. 10, no. 4. P. 392–403
25. Oliveira E. Place branding as a strategic spatial planning instrument // *Place Branding and Public Diplomacy*. 2015. Vol. 11, no. 1. P. 18–33.
26. Oliveira E., Van Assche K., Beunen R. The spatial planning–place branding nexus: A research agenda for spatial development (Chapter 5). In: *A Research Agenda for Place Branding*. D. Medway, G. Warnaby, J. Byrom (eds.). Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd., 2021. P. 67–83.
27. Rainisto S. Success factors of place branding: a study of place marketing practices // *Regions Magazine*. 2007. Vol. 268, no. 1. P. 20–22.
28. Skinner H. Place branding – the challenges of getting it right: coping with success and rebuilding from crises // *Tourism and Hospitality*. 2021. No. 2. P. 173–189.
29. Yazdanpanah Shahabadi M., Sajadzadeh H., Rafeian M. Developing a Conceptual Model for Place Branding: A Review of Theoretical Literature // *Bagh-e Nazar*. 2019. Vol. 71, no. 16. P. 19–34
30. Zenker S., Braun E. Questioning a ‘one size fits all’ city brand: Developing a branded house strategy for place brand management // *Journal of Place Management and Development*. 2017. Vol. 10, no. 3. P. 270–287.

REFERENCES

1. Adamus-Matuszyńska, A. and Dzik, P. (2023) ‘The place as a brand. Theory and practice of the place branding’, *Economics and Culture, Sciendo*, 20(1), pp. 17–29.
2. Aitken, R. and Campelo, A. (2011) ‘The four Rs of place branding’, *Journal of Marketing Management*, 27(9–10), pp. 913–933.

3. Almeida de, G.G.F. and Cardoso, L. (2022) 'Discussions between place branding and territorial brand in regional development – A classification model proposal for a territorial brand', *Sustainability*, 14, p. 6669.
4. Bassols, N. and Leicht, Th. (2020) 'Exploring destination brand disengagement in a top-down policy context. Lessons learned from Cartagena, Colombia', *Journal of Place Management and Development*, 13(3), pp. 347–363.
5. Berrada, M. (2018) 'Towards a holistic place branding model: a conceptual model proposal', *Chinese Business Review*, 17(5), pp. 223–237.
6. Beritelli, P. and Laesser, C. (2019) Warum 'DMOs und Tourismusorganisationen nicht wirklich 'Gäste holen' – Die Aufklärung eines Cargo-Kults'. In: *Schweizer Jahrbuch für Tourismus 2018/2019*. T. Bieger, P. Beritelli and C. Laesser (eds.). Berlin: Erich Schmidt, pp. 53–83.
7. Cleave, E. and Arku, G. (2017) 'Putting a number on place: a systematic review of place branding influence', *Journal of Place Management and Development*, 10(5), pp. 425–446.
8. Cleave, E., Arku, G., Sadler, R. and Gilliland, J. (2017) 'Is it sound policy or fast policy? Practitioners' perspectives on the role of place branding in local economic development', *Urban Geography*, 38(8), pp. 1133–1157.
9. Daspit, J.J. and Zavattaro, S.M. (2014) 'Integrating innovation and absorptive capacity into the place branding process', *Journal of Place Management and Development*, 7(3), pp. 206–224.
10. Eshuis, J. and Klijn, E.-H. (2012) *Branding in governance and public management*. London: Routledge.
11. Eshuis, J., Klijn, E.-H. and Braun, E. (2014) 'Place marketing and citizen participation: branding as strategy to address the emotional dimension of policy making?', *International Review of Administrative Sciences*, 80(1), pp. 151–171.
12. Frolov, D.P., Strekalova, A.S., and Tazhibov, A.A. (2020) 'Heterodox theories of strategizing territory', *Russian Journal of Economic Theory*, 17(1), pp. 65–78. (In Russian).
13. Ginesta, X., de-San-Eugenio-Vela, J., Corral-Marfil, J.-A. and Montaña, J. (2020) 'The role of a city council in a place branding campaign: The case of Vic in Catalonia', *Sustainability*, 12(11), p. 4420.
14. Hanna, S. and Rowley, J. (2011) 'Towards a strategic place brand-management model', *Journal of Marketing Management*, 27(5–6), pp. 458–476.
15. Hereźniak, M. (2017) 'Place branding and citizen involvement: Participatory approach to building and managing city brands', *International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal*, 19(1), pp. 129–141.
16. Hudson, S., Cárdenas, D., Meng, F. and Thal, K. (2017) 'Building a place brand from the bottom up: A case study from the United States', *Journal of Vacation Marketing*, 23(4), pp. 365–377.

17. Källström, L. and Siljeklint, P. (2021) “My green heart”: an inclusive place branding process facilitated by Design Thinking’, *Place Branding and Public Diplomacy*, 17, pp. 278–291.
18. Kavaratzis, M. (2008) *From City Marketing to City Branding: An Interdisciplinary Analysis With Reference to Amsterdam, Budapest and Athens*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
19. Khlebnikova, S.A. (2013) ‘The subject-oriented model of place brand development’, *Fundamental studies*, 8, pp. 164–167. (In Russian).
20. Makarov, P.Yu. and Chub, A.A. (2022) ‘Regional socio-economic conditions as a basis for place branding success’, *Public Administration Issues*, 3, pp. 142–170. (In Russian).
21. Makarov, P.Yu., Sokolova, M.V. and Illarionov, A.E. (2023) ‘An investigation of small cities and towns branding practice: A survey of city administration heads’, *Public Administration Issues*, 1, pp. 66–88. (In Russian).
22. Medway, D., Swanson, K., Delpy Neirotti, L., Pasquinelli, C. and Zenker, S. (2015) ‘Place branding: are we wasting our time? Report of an AMA special session’, *Journal of Place Management and Development*, 8(1), pp. 63–68.
23. Ntounis, N. and Kavaratzis, M. (2017) ‘Re-branding the High Street: the place branding process and reflections from three UK towns’, *Journal of Place Management and Development*, 10(4), pp. 392–403
24. Oliveira, E. (2015) ‘Place branding as a strategic spatial planning instrument’, *Place Branding and Public Diplomacy*, 11(1), pp. 18–33.
25. Oliveira, E., Van Assche, K. and Beunen, R. (2021) ‘The spatial planning–place branding nexus: A research agenda for spatial development (Chapter 5)’. In: *A Research Agenda for Place Branding*. D. Medway, G. Warnaby and J. Byrom (eds.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., pp. 67–83.
26. Popova, O.I., Korolkova, S.A. and Stepanova, E.V. (2020) ‘Branding strategies for small cities in the internet space’, *Science journal of Volgograd state university. Linguistics*, 19(2), pp. 123–138. (In Russian).
27. Rainisto, S. (2007). ‘Success factors of place branding: a study of place marketing practices’, *Regions Magazine*, 268(1), pp. 20–22.
28. Skinner, H. (2021) ‘Place branding – the challenges of getting it right: coping with success and rebuilding from crises’, *Tourism and Hospitality*, 2, pp. 173–189.
29. Yazdanpanah Shahabadi, M., Sajadzadeh, H. and Rafeian, M. (2019) ‘Developing a conceptual model for place branding: A review of theoretical literature’, *Bagh-e Nazar*, 71(16), pp. 19–34
30. Zenker, S. and Braun, E. (2017) ‘Questioning a ‘one size fits all’ city brand: Developing a branded house strategy for place brand management’, *Journal of Place Management and Development*, 10(3), pp. 270–287.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Список моделей брендинга территорий, упомянутых в статье

№	Авторы	Год	Название	Источник
1	2	3	4	5
1.	Каварацис М.	2008	Модель процесса брендинга территорий [<i>Place branding process model</i>]	Kavaratzis, 2008
2.	Брусова А.С., Щепина И.А.	2010	Концепция формирования бренда региона на основе двухконтурной модели территориального брендинга	Брусова А. С., Щепина И. А. Формирование бренда региона как основы обеспечения сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (на примере Ивановской области) // Региональная экономика: теория и практика. 2010. Т. 149, № 14. С. 34–42
3.	Эйткен Р., Кампело А.	2011	Четыре «R» брендинга территорий [<i>The four Rs of place branding</i>]	Aitken, Campelo, 2011
4.	Визгалов Д.В.	2011	Маркетинг города на основе брендинга	Визгалов Д. В. Брендинг города. М.: Фонд «Институт экономики города», 2011
5.	Ханна С., Роули Дж.	2011	Стратегическая модель управления брендом территории [<i>Strategic place brand-management model</i>]	Hanna, Rowley, 2011
6.	Хлебникова С.А.	2013	Субъектно-ориентированная модель разработки бренда территории	Хлебникова, 2013
7.	Балакришнан М., Керр Г.	2013	Модель четырех «D» управления брендом территорий [<i>The 4D Model of Place Brand Management</i>]	Статья «Модель четырех «D» управления брендом территорий» [Balakrishnan, M.S. and Kerr, G. (2013) 'The 4D Model of Place Brand Management', In: <i>Branded Spaces, Management – Culture – Interpretation</i> . S. Sonnenburg, L. Baker (eds.), Wiesbaden: Springer Fachmedien, pp. 31–42]
8.	Каварацис М., Хатч М.	2013	Основанный на идентичности подход к брендингу территорий [<i>An identity-based approach to place branding</i>]	Статья «Динамика брендов территорий: основанный на идентичности подход к теории брендинга территорий» [Kavaratzis, M. and Hatch, M.J. (2013) 'The dynamics of place brands: An identity-based approach to place branding theory', <i>Marketing Theory</i> , 13(1), pp. 69–86]

№	Авторы	Год	Название	Источник
1	2	3	4	5
9.	Калиева О.М.	2014	Маркетинговая модель управления формированием бренда территории	Калиева О. М. Формирование бренд-имиджа территории: маркетинговый подход // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. № 14. С. 177–185
10.	Даспит Дж., Заваттаро С.	2014	Процесс брендинга территорий с точки зрения теории динамических способностей [<i>Capabilities perspective of the place branding process</i>]	Daspit, Zavattaro, 2014
11.	Зенкер С., Erfgen К.	2014	Диаграмма процесса партисипативного брендинга территорий [<i>Process diagram for a participatory place branding approach</i>]	Статья «Позвольте им сделать дело: партисипативный подход к брендингу территорий» [Zenker, S. and Erfgen, C. (2014) 'Let them do the work: a participatory place branding approach', <i>Journal of Place Management and Development</i> , 7(3), pp. 225–234]
12.	Кетова Н.П., Тасина Е.Д. и Овчинников В.Н.	2015	Маркетинговый механизм формирования и реализации бренда	Кетова Н. П., Тасина Е. Д., Овчинников В.Н. Формирование позитивного бренда региона: учет особенностей периферийных территорий, маркетинговый механизм реализации. Ростов н/Д: Изд-во «Содействие–XXI век», 2015
13.	Рзун И.Г., Старкова Н.О.	2016	Модель процесса управления брендом региона	Рзун И. Г., Старкова Н. О. Формирование модели управления брендом региона // Вестник НГИЭИ. 2016. Т. 64, № 9. С. 54–64
14.	Фороуди П. и др.	2016	Структура брендинга территорий, имиджа и репутации территории [<i>A Framework of Place Branding, Place Image, and Place Reputation</i>]	Статья «Структура брендинга территорий, имиджа и репутации территории: предшественники и посредники» [Foroudi, P., Gupta, S., Kitchen, Ph., Foroudi, M. and Nguyen, B. (2016) 'A framework of place branding, place image, and place reputation: antecedents and moderators', <i>Qualitative Market Research: An International Journal</i> , 19(2), pp. 241–264]
15.	Мунис Мартинес Н.	2016	Процессы брендинга территории, основанные на системах обмена информацией между заинтересованными сторонами, идентичности территории и ее имиджа [<i>Place branding processes based on systems of exchanges between stakeholders, place identity and image</i>]	Статья «Развитие сетевого брендинга территорий посредством множественных стейкхолдеров и опираясь на культурную идентичность: кейс Кофейного культурного ландшафта Колумбии» [Muñiz Martínez, N. (2016) 'Towards a network place branding through multiple stakeholders and based on cultural identities: The case of "The Coffee Cultural Landscape" in Colombia', <i>Journal of Place Management and Development</i> , 9(1), pp. 73-90]

№	Авторы	Год	Название	Источник
1	2	3	4	5
16.	Хадсон С. и др.	2017	Модель развития бренда территории на базе сообщества [Community-based place brand development model]	Hudson et al., 2017
17.	Нтунис Н., Каварацис М.	2017	Партисипативный процесс брендинга территорий [The participatory place branding process]	Ntounis, Kavaratzis, 2017
18.	Беррада М.	2018	Холистическая модель брендинга территорий [Holistic place branding model]	Berrada, 2018
19.	Доннер М., Форт Ф.	2018	Процесс брендинга территорий [Place branding process]	Статья «Построение бренда территории, основанное на создании ценности для стейкхолдеров» [Donner, M. and Fort, F. (2018) 'Stakeholder value-based place brand building', <i>Journal of Product and Brand Management</i> , 27(7), pp. 807–818]
20.	Павляк К., Хайдук Г.	2019	Процесс брендинга города [The process of city branding]	Статья «Брендинг города с участием заинтересованных сторон» [Pawlak, K. and Hajduk, G. (2019) 'City branding with stakeholders participation', <i>Scientific papers of Silesian University of technology</i> , 139, pp. 461–475]
21.	Язданпана Шахабади М. и др.	2019	Концептуальная модель брендинга территорий [The conceptual model of place branding]	Yazdanpanah Shahabadi et al., 2019
22.	Чельстрем Л., Сильеклинт П.	2021	Брендинг территорий на основе модели Double Diamond	Källström, Siljeklint, 2021
23.	Мариутти Ф.	2021	Устойчивый брендинг территорий [Sustainable Place Branding]	Статья «Устойчивый брендинг территорий: преобразование кластера по выращиванию асаи на севере Бразилии» [Mariutti, F. (2021) 'Sustainable Place Branding: The Re-Configuration of an Açai Cluster at the North Region of Brazil', In: <i>IX Encontro de marketing da ANPAD-EMA 2021 Evento On-line 25–26 de mai de 2021</i>]
24.	Оливейра Э. и др.	2021	Связь пространственного планирования и брендинга территории [The spatial planning–place branding nexus]	Oliveira et al., 2021

№	Авторы	Год	Название	Источник
1	2	3	4	5
25.	Сантос Е., Рапозо Д.	2021	Экосистема сообщества бренда [<i>The brand community ecosystem</i>]	Статья «Модели бренда: сравнительное исследование по созданию и управлению брендом» [Santos, E. and Raposo, D. (2021) 'Brand Models: A Comparative Study on Brand Creation and Management', <i>Lecture Notes in Networks and Systems</i> , 277, pp. 104–110]
26.	Альсаел А. и др.	2023	Брендинг территории в контексте многоуровневого управления [<i>Place branding in a multi-level governance context</i>] (а именно: пять различных форм организации брендинга территорий, рассмотренных в статье)	Статья «Брендинг города в контексте многоуровневого управления: сравнение эффективности брендинга в пяти институциональных моделях развития городов в Саудовской Аравии» [Alsayel, A., Fransen, J. and de Jong, M. (2023) 'City branding in a multi-level governance context: comparing branding performance across five institutional models for urban development in Saudi Arabia', <i>Journal of Place Management and Development</i> , 16(2), pp. 267–290]
27.	Маламуд П. и др.	2023	Концептуальная модель роли дизайнеров в процессе брендинга города [<i>A conceptual model of the role of designers in city branding process</i>]	Статья «Роль дизайнеров в процессе брендинга города: концептуальная модель» [Malamud, P., Neves, M. and Patrocínio, G. (2023) 'The Role of Designers in City Branding Process: A Conceptual Model', In: <i>Advances in Design, Music and Arts II 8th International Meeting of Research in Music, Arts and Design, EIMAD 2022, July 7–9, 2022</i> . D. Raposo, J. Neves, Silva R., L.C. Castilho and R. Dias (eds.). Cham: Springer]

Статья поступила в редакцию 21.07.2023;
одобрена после рецензирования 03.10.2023;
принята к публикации 15.11.2023.

Научная статья

УДК 331

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-150-172

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ВОССТАНОВЛЕНИИ РЫНКА ТРУДА В ПОСТПАНДЕМИЙНЫЙ ПЕРИОД (НА ПРИМЕРЕ СТРАН ОЭСР)

¹ Вишневская Нина Тимофеевна

¹ Кандидат экономических наук, директор Центра трудовых исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; vishnev@hse.ru; ORCID: 0000-0001-9977-7300

Аннотация. Цель данного исследования – проанализировать особенности восстановления рынков труда в странах ОЭСР в постковидный период, оценить различные национальные стратегии преодоления негативных последствий коронакризиса в сфере занятости, дать оценку мерам государственной политики после завершения острой фазы пандемии в сравнении с предыдущими кризисами. Для анализа ситуации на рынке труда в странах ОЭСР в постпандемийный период автором были использованы данные международных статистических организаций, прежде всего Международной организации труда, ОЭСР и Евростата, публикации национальных статистических агентств. Проведенный сравнительный анализ политики занятости в странах ОЭСР позволил прийти к выводу, что общей тенденцией на этапе постковидного восстановления экономики стали, с одной стороны, меры, направленные на продолжение помощи пострадавшим в пандемию отраслям и группам населения, а с другой стороны, активизация мер по решению структурных проблем рынка труда, включая усиление мобильности рабочей силы, восстановление и расширение системы профессионального переобучения, повышение эффективности работы государственной службы занятости.

Ключевые слова: рынок труда, последствия пандемии, ОЭСР, COVID-19.

Для цитирования: Вишневская Н.Т. Роль государства в восстановлении рынка труда в постпандемийный период (на примере стран ОЭСР) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 4. С. 150–172. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-150-172.

Original article

THE ROLE OF THE STATE IN THE RECOVERY OF THE LABOUR MARKET IN THE POST-PANDEMIC PERIOD (THE EXAMPLE OF OECD COUNTRIES)

¹ Nina T. Vishnevskaya

¹ Ph.D (in Economics), Director, Centre for Labour Market Studies,
National Research University Higher School of Economics (HSE);
20 Myasnitckaya Str., 101000 Moscow, Russia; vishnev@hse.ru;
ORCID: 0000-0001-9977-7300

Abstract. The goal of this study is to analyze the features of the OECD labor markets' recovery in the post-Covid period, evaluate various national strategies for overcoming the negative consequences of the coronavirus crisis in the field of employment, and assess public policy measures after the end of the acute phase of the pandemic in comparison with previous crises. To analyze the situation on the labour market in OECD countries in the post-pandemic period, the author used data from international statistical organizations, primarily the International Labour Organization, OECD and Eurostat, and publications of national statistical agencies.

A comparative analysis of employment policies in OECD countries at the stage of post-Covid economic recovery allowed us to come to the conclusion that, firstly, measures aimed at maintaining support for affected industries and population groups were continued, and secondly, policies on resolving structural issues in the labour market, including strengthening labour mobility, restoring and expanding the system of professional retraining, and increasing the efficiency of the public employment service, were activated.

Keywords: labour market, consequences of the pandemic, OECD, COVID-19.

For citation: Vishnevskaya, N.T. (2023) 'The role of the state in the recovery of the labour market in the post-pandemic period (the example of OECD countries)', *Public Administration Issues*, 4, pp. 150–172. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-150-172. (In Russian).

Jel Classification: J01.

Введение

Время, прошедшее с весны 2020 г., когда мир поразила пандемия COVID-19, позволяет оценить последствия, которые коронакризис нанес рынкам труда в странах ОЭСР. Вопреки ранним прогнозам, острый период

кризиса закончился достаточно быстро – экономика возобновила рост уже во второй половине 2020 г. С середины 2021 г. в связи с улучшением эпидемиологической обстановки страны ОЭСР начали снимать ограничения. Отмена локдаунов, переход работников от удаленки к обычному режиму, постепенное закрытие программ поддержки занятости – все эти факторы способствовали возвращению экономики к нормальному функционированию, а рынку труда позволили начать процесс восстановления. Различные виды государственной поддержки, широко применявшиеся странами ОЭСР в острый период коронакризиса, помогли сохранить на плаву многие компании и покупательную способность населения. Кроме того, спрос обеспечили сбережения, накопленные потребителями в острый период кризиса, когда люди сократили расходы из-за действовавших ограничений.

Однако поскольку сам кризис во многом носил нетипичный характер, выход из него, что касается рынка труда, также имел существенные особенности. В данной статье рассмотрена динамика показателей рынка труда в сравнении с предшествующими кризисами и оценены различия в положении отдельных групп рабочей силы в сфере занятости. Также автором была проанализирована политика на рынке труда, которая в тот период пыталась найти баланс между поддержкой тех, кто продолжал испытывать негативные последствия пандемии, и задачей проведения структурных преобразований.

Рынок труда в постковидный период

Время, прошедшее с начала пандемии, позволяет по-иному оценить как влияние коронакризиса на рынок труда, так и результативность мер государственной политики по смягчению социальных последствий. Резкий рост безработицы весной 2020 г. вызвал вал негативных предположений о будущем сферы занятости.

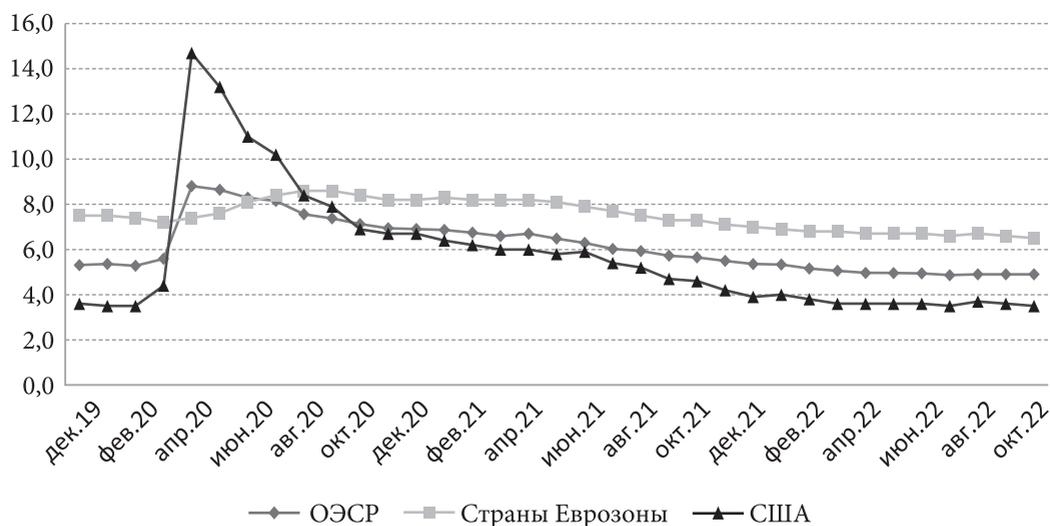
Однако дальнейшее развитие ситуации показало ошибочность подобных прогнозов – кризис на рынке труда оказался краткосрочным. В то же время траектория выхода из кризиса COVID-19 имела существенные особенности по сравнению с другими циклами.

Первое, что обращает на себя внимание: достаточно быстрое возвращение показателя безработицы к докризисному уровню (см. рис.). В апреле 2020 г. в ответ на введение массовых локдаунов доля зарегистрированных безработных в странах ОЭСР в целом увеличилась по сравнению с докризисным декабрем 2019 г. на 3,3 п. п. – до 8,8%.

Основной вклад в увеличение общего показателя безработицы внесли США, где доля тех, кто не имеет работы, подскочила на 11%. В странах Еврозоны движение вверх показателя безработицы было гораздо плавнее – в верхней точке кризиса в августе 2020 г. безработица увеличилась по сравнению с предкризисным периодом всего на 0,9 п.п. После вспышки заболеваемости весной 2020 г. безработица стала сокращаться во всех странах ОЭСР, опустившись в январе 2022 г. до докризисного показателя в 5,3%.

Рисунок

Уровень безработицы в странах ОЭСР, декабрь 2019 г. – октябрь 2022 г.



Источник: OECD Short-term Labour Market Statistics. URL: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>

Столь разные траектории безработицы по обе стороны Атлантики объясняются не глубиной кризиса в этих регионах, а применением различных стратегий борьбы с негативными последствиями коронавируса на рынке труда. В США в качестве основного инструмента смягчения последствий кризиса использовались временные увольнения с соответствующими выплатами пособий в рамках системы страхования по безработице. Иной стратегии придерживались страны Европы, где «лишних» работников переводили на условия сокращенной занятости с соответствующей поддержкой государством пострадавших компаний.

Что касается длительной безработицы (более 12 месяцев), то динамика этого показателя как в период пика ковидного кризиса, так и на этапе выхода из него также имела серьезные отличия от предыдущих кризисов. Эта «нетипичность» проявилась в самый разгар кризиса в первой половине 2020 г., когда в условиях резкого ухудшения экономической обстановки доля длительно безработных, наоборот, резко упала (ОЭСР, 2021а). Подобная динамика в разгар экономической бури была связана со значительным снижением активности по поиску нового места работы безработными. Финансовая «подушка безопасности», образовавшаяся у определенной части работников вследствие щедрых программ поддержки занятости, позволила им не спешить с поиском нового места приложения своих сил и способностей и тщательнее выбирать работодателя (Coombs et al., 2022). Однако уже в 2021 г. активность поиска работы возросла, и долгосрочная безработица вновь стала увеличиваться во многих странах ОЭСР, несмотря на общее улучшение положения на рынке труда.

В качестве еще одной причины роста длительной безработицы следует назвать, как ни парадоксально это звучит, динамику *вакансий*. В большинстве стран ОЭСР показатель свободных рабочих мест достиг докризисного уровня уже во II квартале 2021 г. В первом квартале 2022 г. по отношению к IV кварталу 2019 г. число вакансий было как минимум на 50% выше, чем до кризиса, в Австрии, Швеции, Великобритании и США, и на 20% выше, чем до кризиса, в Германии и Польше.

Резкий рост вакансий в период, когда далеко не все последствия ковидного кризиса были преодолены, выглядит нетипично. Например, после финансового кризиса 2008–2009 гг. число незаполненных рабочих мест оставалось низким в подавляющем числе стран в течение трех-четырёх лет после его завершения.

Столь радикальному росту количества незанятых рабочих мест в постковидный период способствовало по крайней мере два фактора. Во-первых, отложенный спрос со стороны фирм, многие из которых участвовали в программах сохранения занятости и, соответственно, не могли обновлять штат сотрудников, а сами сотрудники в период обострения эпидемиологической обстановки откладывали решение о смене работы. Вторым фактором, способствовавшим увеличению числа вакансий, стал спрос на дополнительную рабочую силу по мере перехода экономики к росту. Как уже было упомянуто во введении, различные виды поддержки населения в острый период кризиса помогли сохранить многие компании, покупательную способность граждан, обеспечив условия для быстрого роста экономики после отмены антиковидных ограничений. Кроме того, спросу способствовали сбережения потребителей, сделанные в начале кризиса благодаря сокращению расходов на многие товары услуги из-за локдауна (McGregor, Suphaphiphath and Toscani, 2022).

О высоком спросе на рабочую силу и даже о ее нехватке в странах ОЭСР в постпандемийный период свидетельствует рост числа фирм, заявивших о существенном дефиците сотрудников. Во втором квартале 2022 г. в странах ОЭСР 26% компаний обрабатывающей промышленности испытывали нехватку кадров, что было на 8,5 п. п. выше, чем до кризиса. В сфере услуг о дефиците заявляли 28% фирм, что на 11 п. п. превышало докризисный показатель (European Central Bank, 2022). Одна из причин – снижение миграции в страны Европы, которое наблюдалось в 2021 г. Напряженность на рынке труда, по крайней мере, в США и Великобритании, отчасти можно объяснить сокращением предложения труда работников старших возрастов.

Быстрое восстановление экономической активности в постпандемийный период привело к тому, что повышенный спрос на рабочую силу обнаружился не в отдельных сегментах экономики, что было типично для предыдущих кризисов, а в подавляющем большинстве отраслей (Duval et al., 2022). В то же время самый значительный дефицит фиксировался, во всяком случае в странах Европейского союза, в отраслях с относительно низкой средней заработной платой. Доля фирм, сообщивших о возникших производственных ограничениях из-за дефицита работников, увеличилась

на 12–13 п. п. по сравнению с докризисным уровнем в каждой пятой компании в гостиничном бизнесе и общественном питании, в административных и вспомогательных услугах, а также на транспорте.

Еще одной важной особенностью поведения рынка труда стран ОЭСР в фазе выхода из коронакризиса стало быстрое восстановление динамики занятости. К декабрю 2021 г. численность работающих вернулась к докризисному уровню, и в последующие месяцы рост продолжился. В августе 2022 г. общая занятость превышала показатель декабря 2019 г. на 1,3%. Из-за растущего спроса на рабочую силу резко пошел вниз показатель экономической неактивности. К началу 2022 г. в двух из каждых трех стран ОЭСР этот показатель снизился в среднем на 1,3% по отношению к декабрю 2019 г. (OECD Short-term Labour Market Statistics).

Создание дополнительных рабочих мест в результате оживления экономики, снижение угрозы заражения способствовали возвращению в сферу занятости групп рабочей силы, которые в разгар коронакризиса ушли с рынка труда. Одной из таких групп стали женщины, имеющие детей, которые были вынуждены остаться дома из-за закрытия детских дошкольных заведений и введения жестких ограничений на деятельность школ.

Нетипичной оказалась отраслевая анатомия коронакризиса. В отличие от прошлых спадов производства, основные потери рабочих мест были сконцентрированы не в промышленности и строительстве, а в сфере услуг. При этом отраслевой состав ликвидированных рабочих мест в разных странах ОЭСР был весьма схож. Больше всего от сокращения рабочего времени и занятости пострадали гостиничное хозяйство, розничная торговля, предприятия досуга и туризма, культурные учреждения. Число рабочих мест в обрабатывающей промышленности в период пандемии сократилось лишь в отдельных странах. В то же время временные пики спроса можно было наблюдать в сфере здравоохранения, онлайн-торговле, службах доставки. Тот факт, что снижение фиксировалось в отраслях, где применяется много неквалифицированного труда и которые в предыдущие кризисы поглощали часть рабочей силы, выталкиваемой из обрабатывающей промышленности, означало значительное ухудшение возможностей трудоустройства таких участников рынка труда, как мигранты и, в определенной степени, молодежи.

Асимметричное воздействие пандемии на отдельные отрасли, существенные перемены в моделях потребления и организации работы привели к большим изменениям в распределении занятости между секторами экономики и изменениям в составе профессионально-квалификационных групп. По мнению многих исследователей, процесс структурной трансформации будет носить долгосрочный характер (Marx et al., 2022).

Одним из таких изменений, уже проявивших себя на этапе постпандемийного «выздоровления» экономики, стали различия в темпах роста занятости в отраслях сферы услуг, ранжированных в зависимости от среднего уровня заработной платы. В первом квартале 2022 г. по сравнению с соответствующим периодом 2019 г. в странах ОЭСР в целом в отраслях с более низкой средней заработной платой наблюдалось сокращение заня-

тости на 2,9%. В то время как в отраслях с более высокой средней оплатой труда фиксировался ее значительный рост (+10,1%) (OECD Employment Outlook, 2022).

Помимо изменения структуры занятости между отраслями, пандемия способствовала перераспределению занятости внутри отраслей в пользу компаний, которые оказались лучше подготовлены к шокам коронавируса. В постпандемийный период стал наблюдаться переток рабочих мест от малых предприятий к более крупным фирмам, которые лучше технически оснащены и, следовательно, более производительны (Andrews, Charlton and Moore, 2021). В связи с упрочением положения на рынке более производительных компаний возникли опасения скачка спроса на высококвалифицированную рабочую силу при значительном отставании спроса на работников с низкой квалификацией. Предварительные данные в разных странах ОЭСР об уровне образования вновь нанятых сотрудников пока не демонстрируют явного увеличения доли работников с высшим образованием по сравнению с периодом, непосредственно предшествовавшим пандемии COVID-19. Тем не менее процессу перемен может потребоваться больше времени, чтобы он нашел свое отражение в статистике образования и профессионально-квалификационной структуре рабочей силы.

Несмотря на оживление экономики стран ОЭСР в постпандемийный период, показатель увольнений также продемонстрировал тенденцию к росту, что нетипично на этапе выхода экономики из кризиса. Например, в Великобритании в IV квартале 2021 г. численность уволенных была на 30% выше, чем в IV квартале допандемийного 2019 г. Подобная тенденция характерна и для США. В этой стране во второй половине 2021 г. показатель увольнений превысил допандемийный и затем в течение 2022 г. оставался высоким. Рост увольнений фиксировался во всех отраслях экономики, но выше средних значений он был в обрабатывающей промышленности, розничной торговле, финансах и страховании. Доля уволенных среди молодых людей до 29 лет превышала соответствующий показатель для представителей основного трудоспособного возраста (Parker and Horowitz, 2022). Подобная динамика увольнений на этапе выхода из кризиса является свидетельством того, что в условиях снятия ограничений как работодатели, так и работники стремятся добиться лучшего соответствия между требованиями рабочего места и характеристиками рабочей силы.

Еще одна особенность постпандемийной динамики увольнений заключалась в том, что их рост был связан не с падением экономической активности, а отражал высокую мобильность рабочей силы внутри отдельных секторов экономики (Gould, 2022). В США подавляющее большинство работников, которые уволились в 2021 г., легко нашли новую работу с такими же или лучшими условиями, в первую очередь, с более высокой заработной платой (Parker, Horowitz, 2022). Кроме того, высокий спрос на дополнительных работников способствует перераспределению рабочей силы между компаниями – с потенциальным положительным эффектом для производительности труда (Bergman, Matsa and Weber, 2022).

Отдельные группы работников на рынке труда

Экономический кризис в странах ОЭСР, спровоцированный пандемией, затронул все группы работников. Однако одни из них быстро вышли из полосы кризиса по мере улучшения экономических показателей, для других же последствия кризиса полностью не преодолены до сих пор.

Одной из групп, наиболее сильно ощутивших на себе негативное воздействие ковидного кризиса, стали *молодые люди* (OECD, 2021b). Пандемия прервала тенденцию к улучшению их положения на рынке труда, действовавшую на протяжении 2010-х гг. В декабре 2020 г. по сравнению с декабрем 2019 г. безработица среди 15–24-летних в странах ОЭСР в целом подскочила с 8,6 до 11,5%. И хотя в дальнейшем этот показатель начал снижаться, в июне 2022 г. не имели работы 10,6% молодых людей, что на четверть выше допандемийного уровня. Разрыв показателя безработицы по сравнению с более старшими возрастными группами (4,2% для рабочей силы в возрасте от 25 до 74 лет) также не уменьшился, составив 2,5 раза.

В половине стран ОЭСР уровень молодежной безработицы в 2022 г. оказался выше среднего показателя. Наиболее серьезное положение с молодежной безработицей, как и в предыдущие кризисы, сложилось в странах Южной Европы. В Испании, Греции и Италии не могли найти работу 23–29% всех молодых людей. Особенностью последнего кризиса стало обострение проблемы с молодежной безработицей в таких относительно благополучных с точки зрения рынка труда странах, как Швеция и Эстония, где этот показатель вплотную приблизился к «южноевропейскому», составив 21%.

Тот факт, что молодежный рынок труда сильнее ощутил на себе последствия ковидного кризиса, объясняется несколькими причинами. Во-первых, молодые работники широко представлены в ряде отраслей (гостиничная отрасль, сфера досуга, торговля и доставка), наиболее пострадавших от кризиса. Во-вторых, они значительно чаще работали по временным контрактам, что существенно повышало для них риск потери работы по сравнению с обладателями постоянных трудовых договоров. В странах ОЭСР в 2019 г. вероятность заключения временных контрактов для молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет (25,7%) более чем в два раза превышала соответствующий показатель для всего работающего населения (11,8%) (OECD, 2021c). В-третьих, молодые люди реже обладают специфическими знаниями и навыками и поэтому менее ценны для работодателя. И, наконец, в отношении этой возрастной категории продолжает действовать правило: кто последним приходит, тот первым уходит.

В начале 2022 г. в среднем по ОЭСР молодые люди восстановили часть утраченных позиций на рынке труда, но по-прежнему по многим показателям отставали от взрослых когорт. По ОЭСР в целом уровень занятости молодежи был только на 0,1 п. п. выше докризисного уровня (I квартал 2019 г.). Однако средний показатель, при всей его важности, маскирует ситуацию, когда даже в середине 2022 г. уровень занятости молодежи в половине стран ОЭСР оставался ниже показателя, зафиксированного в I квартале 2019 г., на 2,2 п. п. Но следует отметить, что в странах, где уровень занятости моло-

дежи все еще был ниже докризисного уровня, причина заключалась не в растущей безработице, а в увеличении экономической неактивности среди представителей этой демографической группы.

Об улучшении положения на рынке труда молодежи в постпандемийный период свидетельствует динамика показателя *NEETs*, т.е. молодых людей, которые не работают и не учатся. В первом квартале 2022 г., после роста на протяжении двух пандемийных лет, в странах ОЭСР в целом доля этой группы снизилась по отношению к соответствующему периоду 2019 г. на 0,2 п. п. Достаточно быстрое снижение численности *NEETs* в других странах ОЭСР, несмотря на сохраняющееся сложное экономическое положение, подтверждает тенденцию, проявившуюся в предыдущие кризисы. Экономическая неопределенность подталкивает молодых людей как можно дольше оставаться в сфере образования (Carcillo et al., 2015).

На начальном этапе пандемии существовали серьезные опасения, что среди наиболее пострадавших групп в сфере занятости окажутся *работники старших возрастов*. Представители этой группы больше подвержены риску заражения, тяжелее переносят заболевание коронавирусом, и поэтому считалось, что в создавшихся условиях пожилые работники будут склонны уходить с рынка труда в экономическую неактивность. Однако спустя два года после начала пандемии можно с определенностью утверждать, что этот прогноз не сбился. В I квартале 2022 г. по сравнению с тем же периодом 2019 г. по ОЭСР в целом уровень занятости для возрастной группы от 55 до 64 лет вырос на 3 п. п. Самый значительный рост числа рабочих мест, занимаемых представителями старшего поколения, произошел в бывших соцстранах. Так, например, в Венгрии этот показатель подскочил за указанный период на 8,4%. В США и Великобритании, напротив, наблюдалось снижение уровня занятости среди возрастной когорты 55–64 года, и в начале 2022 г. этот показатель был по-прежнему ниже докризисного. Однако и в данном случае причиной снижения занятости старшей возрастной группы стало не увеличение безработицы, а уход в неактивность.

В большинстве стран ОЭСР начало пандемии и последовавшее сокращение производства оказали негативное влияние на положение *женщин* на рынке труда (OECD, 2021b). Однако уже во второй половине 2020 г. численность работающих женщин во многих странах ОЭСР вернулась к допандемийному уровню и в последующие месяцы продолжила свой рост. В I квартале 2022 г. в странах ОЭСР в целом доля занятых женщин была на 1 п. п. выше по сравнению с соответствующим периодом предкризисного 2019 г. За тот же период процент работающих мужчин увеличился незначительно – всего на 0,1 п. п. Опережающие темпы роста женской занятости по сравнению с мужской в постковидный период способствовали снижению показателя гендерного разрыва (OECD Labour Force Statistics, 2022).

Динамика женской занятости в постковидный период в значительной степени определялась спецификой ее отраслевой структуры (Shibata, Pizzinelli, 2022). И прежде всего – неравномерностью динамики женской занятости в отдельных отраслях сферы услуг, ранжированных по уровню средней заработной платы. Снижение числа рабочих мест для женской рабочей

силы произошло преимущественно в отраслях с низким уровнем средней заработной платы. В странах ОЭСР в целом за период между I кварталом 2019 г. и I кварталом 2022 г. занятость женщин в этом секторе экономики снизилась на 0,7%. В отдельных странах, Швейцарии, Швеции, Словакии и Германии, «провал» оказался гораздо более глубоким, составив 1,8–3,6%. Напротив, в высокооплачиваемых отраслях услуг занятость женской рабочей силы была стабильна или даже увеличилась (в целом по ОЭСР на 0,5%). Положительную динамику показали также отрасли здравоохранения и образования.

В разгар пандемии образование стало одним из факторов, определивших продолжительность времени работы, а также уровня занятости и возможности перехода на дистанционный режим работы. Наиболее существенное сокращение времени работы, как и занятости, наблюдалось у работников с низким и средним образованием – более чем в два раза по сравнению с обладателями университетских дипломов. Этот факт отражал прежде всего особенности распределения занятых по отраслям и профессионально-квалификационную структуру работающих. У обладателей высшего образования продолжительность отработанных часов (наряду с уровнем занятости) вернулась к докризисному уровню уже во второй половине 2020 г., в то время как оба этих показателя у низкообразованных работников продолжили свое падение (OECD Statistics).

«Асимметрия» по уровню образования наблюдалась и на этапе выхода экономики из ковидного кризиса. В I квартале 2022 г. по сравнению с I кварталом допандемийного 2019 г. в среднем по 34 странам ОЭСР уровень занятости работников с высшим образованием был выше на 0,4 п. п., в то время как для лиц с низким и средним образованием он оставался все еще ниже на 0,3 п. п.

Говоря о глубине разрыва между различными образовательными группами, надо также иметь в виду то, что уровень занятости у работников с образованием ниже высшего, как правило, значительно отстает от высокообразованных. Действительно, по странам ОЭСР в целом докризисные уровни занятости лиц с низким и средним образованием составили 37 и 64%, соответственно, в то время как у лиц с университетскими дипломами этот индикатор вплотную приблизился к 80%.

Мигранты наряду с молодыми людьми стали группой рабочей силы, которым кризис COVID-19 нанес наибольший ущерб, существенно ухудшив их положение на рынке труда. Пандемия прервала тенденцию, наметившуюся во второй половине 2010-х гг., к улучшению положения мигрантов в сфере занятости (OECD, 2021d). На протяжении десятилетия, предшествующего коронакризису, у мигрантов наблюдался рост показателей занятости и экономической активности, снизился уровень безработицы. Хотя, конечно, иностранная рабочая сила по-прежнему находится на рынке труда в значительно худшем положении, чем основное население стран ОЭСР. Кризис особенно сильно ударил по мигрантам из-за их концентрации в наиболее пострадавших отраслях, на менее квалифицированных рабочих местах, в профессиях, подвергшихся высокому риску заражения. Эти негативные тенденции стали

причиной вновь увеличившегося разрыва мигрантов и основного населения по многим показателям рынка труда (OECD, 2022a).

Коронавирус принес с собой новое деление всех рабочих мест – на *безопасные и опасные с точки зрения заражения*. На «опасных» рабочих местах оказались представители разных профессий и отраслей, гендерных и возрастных групп, различной расовой принадлежности, но которых объединяют две основные характеристики: во-первых, их работа подразумевает личный, чаще всего постоянный контакт с другими лицами, и, во-вторых, в силу специфики своей деятельности они не могут быть переведены на удаленную работу.

Риск заражения коронавирусной инфекцией неодинаков для различных групп рабочей силы, что отражает как отраслевую, так и профессионально-квалификационную структуру занятого населения. Опасность заболеть ковидом была гораздо выше для работников с низким уровнем образования, многие из которых заняты в сфере торговли и обслуживания. В эту же группу входит молодежь, а также мигранты. В то же время мужчины и женщины представлены в группе риска примерно одинаково. Женщины чаще работают в таких «опасных» с точки зрения заражения профессиях, как медицинские, однако одновременно они широко представлены в отраслях, меньше пострадавших от коронавируса (образование, государственное управление). В наиболее благоприятном положении оказались работники с высоким уровнем образования, среди которых около 70% были заняты на «безопасных» рабочих местах. Это произошло прежде всего в результате массового распространения удаленной работы среди этой категории занятых (OECD, 2022a).

Будущее программ поддержания занятости

В острой фазе пандемии COVID-19 в странах ОЭСР главными инструментами политики на рынке труда были программы сокращенного рабочего времени и субсидирование заработной платы. Эти меры имели большое значение для предотвращения коллапса на рынке труда и резкого снижения доходов населения в разгар пандемии. К началу 2022 г. подобные программы выполнили свои основные задачи. Они снизили затраты компаний на рабочую силу в период финансовых затруднений, помогли сохранить рабочую силу, обладающую специфическими навыками, что в дальнейшем, при улучшении экономической конъюнктуры, позволило быстро восстановить производство.

Продолжавшиеся вспышки COVID-19 в 2021 г. и даже в 2022 г., хоть и в ослабленном по сравнению с пиком кризиса виде, все же вынудили власти многих стран ОЭСР не отказываться полностью от программ поддержки занятости (Eichhorst et al., 2022a). Государственная помощь компаниям, сократившим время работы из-за ухудшения экономической обстановки, не является изобретением последнего кризиса. Подобные инструменты были задействованы в периоды других спадов производства – особенно активно во время мирового экономического кризиса 2008–2009 гг. Эффек-

тивность господдержки программы сокращенного рабочего времени как главного инструмента предотвращения массовой безработицы многими экономистами была оценена очень высоко. Принятые в разгар кризиса, эти программы позволили не допустить резкого взлета безработицы, избежать массового обнищания (Giurponi, Landais, 2018). Однако, как показал анализ предыдущих кризисов, подобный подход «работает», когда кризис не носит затяжного характера, а спад экономики, даже резкий, быстро сменяется экономическим подъемом (Sahuc, 2019).

Программы поддержания занятости в период пандемии, при всей их схожести с программами двадцатилетней давности, имели существенные особенности. В отличие от кризиса 2008–2009 гг., когда подобный инструмент активно применялся лишь в нескольких странах ОЭСР (Германии, Бельгии, Японии и Италии), эти меры в период COVID-19 были задействованы в гораздо более широком круге стран, а охват работников, переведенных на режим сокращенного рабочего времени, достигал почти 50 млн человек (Eichhorst et al., 2022b). Страны с либеральной моделью экономики (США, Канада, Австралия) программы поддержания занятости применяли практически впервые.

В отличие от предыдущего кризиса, в условиях пандемии поддержка была оказана прежде всего компаниям сферы услуг. Именно такие отрасли, как туристический сектор, гостиничное хозяйство, предприятия досуга, учреждения культуры, а также розничная торговля и логистика в наибольшей степени пострадали от карантинных мер, от нарушения производственно-сбытовых цепочек и общей экономической неопределенности. Ситуация с составом наиболее пострадавших отраслей в странах была весьма схожей. Занятость в обрабатывающей промышленности, напротив, сократилась незначительно и только в отдельных странах. Число рабочих мест везде выросло в сфере здравоохранения, розничной онлайн-торговле и в службах доставки.

Еще одно отличие современной антикризисной политики заключалось в том, что, если ранее на поддержку могли рассчитывать преимущественно работники с постоянным контрактом, в кризис COVID-19 во многих странах право на участие в программах получили работающие на срочных трудовых контрактах и даже часть самозанятых.

В последний ковидный кризис, и это можно считать одной из важнейших особенностей, существенно возросла роль государства в финансовой поддержке компаний, испытывающих экономические трудности. Значительный размер помощи, либеральные методы ее предоставления позволили многим предприятиям избежать банкротства. Конечно, в странах сохраняются большие различия в объемах предоставляемой государством помощи. Так, во Франции и Германии правительство взяло на себя практически 100% расходов за неотработанные рабочие часы на предприятиях, участвующих в программе, а в Португалии доля расходов государства на оказание помощи даже в высшей точке кризиса не превышала 70%.

По мере того как в странах ОЭСР пандемия стала постепенно ослабевать, а в экономике – наблюдаться признаки оживления и подъема, встал вопрос

о дальнейшей судьбе принятых мер поддержки. Необходимость структурных изменений требовала освободить государственные финансы от затрат на сохранение рабочих мест и направить высвободившиеся ресурсы на другие цели, в том числе на решение структурных проблем. Многими экономистами высказывались опасения, что сохранение работников на рабочих местах, вне зависимости от их эффективности, может помешать перемещению рабочей силы в более производительные секторы экономики и таким образом ограничить общий рост производительности труда. Не последнюю роль в свертывании поддержки сыграла растущая обеспокоенность возможными злоупотреблениями со стороны компаний по причине того, что в программах, принятых зачастую в экстренном порядке, отсутствовал эффективный механизм контроля за расходованием выделенных ресурсов.

Страны ОЭСР, несмотря на начавшийся в 2021 г. экономический рост, все-таки оставили в арсенале своей политики отдельные программы поддержания занятости, отказ от этих инструментов носил постепенный характер с периодами возврата некоторых элементов этих программ.

Механизм свертывания политики поддержки включал ужесточение правил, позволявших компаниям обращаться за помощью к правительству (Eichhorst et al., 2022b). Предоставляемая государством помощь стала все более избирательной – она дифференцировалась в зависимости от размера фирмы, сектора экономики, географического положения и прибыльности. Помощь частному сектору стала концентрироваться преимущественно в отдельных, сильно пострадавших отраслях и в первую очередь предоставляться компаниям, испытывающим затяжной структурный кризис. Например, в Австрии, где программы поддержания занятости широко использовались на пике кризиса, начиная с 2021 г., на поддержку могли рассчитывать только фирмы, у которых продажи упали более чем на 50%.

Другой способ оптимизации заключался в уменьшении вклада государства в оплату неотработанных рабочих часов. Подобный подход вынуждал компании обращаться за финансовой поддержкой только в отношении тех рабочих мест, которые останутся эффективными при расширении производства. Так, во Франции с середины 2021 г. программа поддержки стала еще менее щедрой, как для компаний, так и для работников. Коэффициент замещения заработной платы за неотработанные часы снизился до 60%, соответственно, возросла доля компании в оплате труда работников.

Механизм оптимизации политики на рынке труда включал, в том числе, ограничение максимальной продолжительности действия программ. Установление подобных ограничений являлось сигналом для работодателя, что программа носит временный характер и, следовательно, не может рассматриваться как средство решения структурных проблем компании.

В то же время нельзя отрицать, что при закрытии программ присутствовали элементы волюнтаризма. Например, так и не были разработаны формальные индикаторы (темпы экономического роста или снижения безработицы), при достижении которых происходит автоматическое закрытие программ. В 2021 и даже в 2022 г. в периоды ухудшения эпидемиологической обстановки к этим программам вновь возвращались, хотя их масштабы были

значительно меньше. На пике кризиса весной 2020 г. в программах сохранения рабочего времени принимали участие примерно 20% всех занятых в странах ОЭСР, а в марте-апреле 2022 г. их доля снизилась до 1%. Среди стран, где программы поддержания занятости действовали, включая 2021 г. (в том числе в Ирландии, Бельгии, Германии, Португалии, Италии и Франции), наибольший удельный вес участников наблюдался в Ирландии и Бельгии. Так, в Ирландии доля работников, охваченных программой поддержания занятости, составляла 13% (OECD Employment Outlook, 2022, p. 87).

Важной задачей постковидной фазы политики на рынке труда является постепенный перевод работников с субсидируемых на несубсидируемые рабочие места. Некоторые страны видят решение этой проблемы в предоставлении работникам предприятий, получающим заработную плату по программам поддержания рабочих мест, права регистрироваться в государственной службе занятости и получать от этих организаций помощь в поиске нового рабочего места, профориентации и т.д. Опыт прошлых кризисов показал, что контакты службы занятости и работника еще до его увольнения могут стать действенным средством нового трудоустройства (OECD, 2018). Поскольку современное трудовое законодательство не позволяет работнику регистрироваться в службе занятости до момента формального прекращения трудовых отношений с компанией, встает вопрос о корректировке этого положения в законах о труде.

Особенности политики на рынке труда на этапе выхода из кризиса COVID-19

Какие изменения в политике на рынке труда произошли в постпандемийный период?

Поскольку после завершения широкомасштабных программ поддержания занятости основные опасения были связаны с проблемой безработицы, государство поставило в центр своей политики на рынке труда задачу увеличения спроса на рабочую силу со стороны компаний. Подобная поддержка нашла свое выражение в снижении размера страховых взносов или отсрочке их выплат, а также в предоставлении дополнительных льгот стартапам (OECD, 2021e). Одним из важнейших рычагов стимулирования занятости на постковидном этапе стали выплаты субсидий работодателям при найме дополнительных работников. Широкое распространение этих программ (в 2021 г. они применялись в трех из каждых четырех стран ОЭСР) непосредственно связано с простотой их администрирования. Используя этот инструмент, можно оказать содействие в трудоустройстве группам рабочей силы, находящимся в наиболее сложном положении на рынке труда (OECD, 2021f).

Формы предоставления субсидий различались в отдельных странах. Например, в Италии пошли на сокращение взносов на социальное страхование для фирм, нанимающих дополнительных работников по срочному контракту (при условии увеличения общей занятости на предприятии). Большинство стран применили подобный подход либо в отношении малых предприятий (как, например, это было сделано в Чехии, Эстонии, Польше и Португалии),

либо в отдельных секторах экономики (Венгрия, Испания). Однако снижение ставок страховых взносов, помимо сокращения поступлений в страховые фонды, могло иметь и негативные последствия. Основной недостаток субсидирования нового найма заключается в том, что помощь зачастую предоставляется компаниям, которые в любом случае наняли бы новых работников, так как это диктовалось требованиями расширения производства.

Что касается общественных работ, хотя в разгар пандемии около трети стран ОЭСР вводили эти программы, в последующий период от них практически повсеместно отказались. Это направление политики занятости уже давно вызывает скептическое отношение как исследователей, так и государственных чиновников. Многие участники общественных работ после их завершения обычно вновь оказываются безработными (Card et al., 2018).

На этапе выхода из пандемии возросло значение программ содействия малому бизнесу. Наиболее широко используемыми инструментами являются отсрочки по выплате подоходного налога и налога на прибыль, предоставление гарантий по кредитам и прямое кредитование МСП, а также субсидирование заработной платы самозанятых. Чаще, чем в других странах, поддержку малому бизнесу оказывали в Нидерландах, где власти отдельных регионов активно сотрудничали с малыми предприятиями, предоставляя им различные виды помощи. Такая программа действовала в 2020–2021 гг. и, будучи признанной эффективной, была продлена на 2022 г. В отдельных странах (Швеции, Словакии, Бельгии) были запущены программы консультационной помощи безработным, решившим открыть собственное дело.

Одним из главных направлений работы службы занятости в постпандемийный период стала поддержка на рынке труда молодых когорт. До пандемии молодые люди реже, чем представители других возрастных групп, обращались в службу занятости. Этому есть объяснения. Молодые люди из-за отсутствия или недостаточного рабочего стажа могли не иметь права на регистрацию в качестве безработного, к тому же они часто не осведомлены об услугах, предлагаемых службой, также молодежь не всегда уверена в эффективности поиска работы через этот канал трудоустройства.

Вплоть до последнего кризиса в половине европейских стран ОЭСР действовала тенденция к сокращению обращений безработной молодежи в службу занятости. Несмотря на принятую странами ЕС программу «Молодежная гарантия», облегчавшую регистрацию молодых людей до 29 лет в государственной службе занятости этих стран, доля безработных молодых людей, обратившихся в данную структуру в 2019 г., не превышала 56%, что на 3 п. п. было ниже, чем в 2008 г. В кризисный 2020 г. произошло дальнейшее снижение доли молодых людей, регистрирующихся в ГСЗ (OECD, 2021a). Все это заставило службы занятости пересмотреть многие направления своей работы, обновить методы предоставления услуг, шире использовать возможности частных служб трудоустройства и некоммерческих организаций. В качестве примера можно сослаться на опыт Нидерландов, где были созданы 35 кризисных региональных группы для оказания помощи в трудоустройстве безработным молодым людям. В эти группы, помимо представителей службы занятости, вошли организации работодателей

и профсоюзов. В Латвии сконцентрировались на помощи молодым *NEETs*. Проект, который первоначально планировалось завершить в 2020 г., был продлен до 2022 г. включительно.

Во многих странах ОЭСР службы занятости стали работать с группами молодежи, которые ранее были лишены права обращаться за поддержкой. В Японии в 56 офисах государственной службы занятости в годы пандемии стали предоставлять помощь выпускникам высших учебных заведений, резюме которых были отклонены компаниями, пострадавшими от ковидного кризиса. Оказываемые услуги включали консультирование, подбор работы, а также психологическую помощь. В Норвегии стартовала специальная программа, направленная на предоставление индивидуальной помощи в трудоустройстве молодежи из категории *NEETs*. В Австралии служба «Переход к работе», предназначенная специально для лиц в возрасте 15–24 лет, удлинила срок взаимодействия с молодыми людьми с 12 до 18 месяцев.

В свою очередь, службы занятости перестроили методы работы с молодыми людьми, предлагая новые виды обучения с упором на цифровые навыки. Так, в Республике Корея служба занятости стала предлагать безработным молодым людям обучение цифровым навыкам, например, связанным с искусственным интеллектом. В Греции служба занятости сотрудничает с компанией *Google Hellas* по вопросу онлайн-программы профессиональной подготовки по цифровому повышению квалификации, целью которой является охват 3000 безработных молодых людей в возрасте до 29 лет ежегодно.

Нельзя не отметить, что молодые люди стали той группой, на примере которой служба занятости «обкатывала» новые технологии поиска работы. В Германии Федеральное агентство по трудоустройству организует виртуальные услуги по профориентации, проводит консультации в парках для большего охвата молодых людей.

Не менее важной задачей, которая стояла перед политикой занятости на этапе постпандемийного выздоровления экономики, было повышение качества рабочей силы для ее лучшего соответствия структуре спроса. Пандемия серьезно подорвала систему профессионального обучения. Многие программы очного обучения были закрыты, основные усилия были направлены на развитие онлайн-образования. Как показал опрос министерств труда стран ОЭСР, большинство стран в период пандемии оперативно наладили удаленную систему профессионального образования. До 75% всех курсов стали преподавать в удаленном режиме. Однако есть исключения. Не получило широкого распространения онлайн-обучение рабочим профессиям в Австрии, где даже в условиях ковидного кризиса попытались сохранить традиционную систему обучения профессиям (OECD, 2021f).

Что касается обучения на рабочем месте, то в период пандемии в семи из каждых десяти стран ОЭСР очные программы обучения на предприятиях были заморожены либо перенесены на более поздние сроки. Там, где эти программы сохранились, количество часов обучения на предприятиях в пандемию сократилось на 18–20%. При этом примерно пятую часть курсов профессиональной подготовки занимали обязательные лекции по технике безопасности (OECD, 2021g). На этапе постпандемийного выздоров-

ления программы профессиональной подготовки стали постепенно возобновляться. Уже сейчас можно говорить о серьезной перестройке программ обучения, методов образования и количества учебных мест. Препятствием для расширения масштабов обучения на рабочем месте остается проблема сертификации полученных знаний и получение формального свидетельства о законченном образовании. Не менее важным является качество полученного образования на рабочем месте или с помощью программ, администрируемых службой занятости.

Прошедший кризис со всей очевидностью выявил необходимость серьезного перезапуска работы государственной службы занятости. В отличие от предыдущих кризисов, когда расходы службы занятости росли в основном за счет выплаты пособий по безработице, в 2020–2021 гг. в подавляющем большинстве стран ОЭСР наблюдался рост финансирования активных программ. Причем рост этих расходов превышал темпы увеличения численности безработных. Таким образом, в 2021 г. доля расходов в ВВП на проведение политики занятости в целом выросла по сравнению с допандемийным 2019 г. практически во всех странах ОЭСР (OECD, 2021f). Необходимость внесения изменений в функционирование службы занятости привела к тому, что во многих странах рост расходов на службу был запланирован и на 2022 г., когда ситуация на рынке труда этих стран значительно улучшилась.

Можно выделить два направления в реформировании службы занятости, которые станут приоритетными в ближайшие годы. Первое – это налаживание более тесных связей между службой занятости и работодателями, выход этих отношений на новый уровень. Сейчас речь идет не просто о более тщательном отслеживании вакансий, имеющих на рынке (хотя эта проблема остается по-прежнему актуальной). Во многих странах службой занятости и организациями работодателей на региональном или национальном уровне (как, например, в Литве) создаются специальные органы, оперативно определяющие наиболее узкие места в спросе и предложении рабочей силы. Одним из последствий более тесного взаимодействия является рост числа и увеличение активности частных служб занятости.

Важным направлением деятельности служб занятости в странах ОЭСР следует назвать развертывание процесса масштабной цифровизации, который затронул все аспекты работы этих структур: администрирование программ, оформление заявок на получение статуса безработного, подбор вакансий, обучение безработных, содействие открытию собственного дела (OECD, 2022b). Подобные навыки теперь требуются для значительного большего числа профессий, чем это было до пандемии. Таким образом, для безработных цифровая грамотность становится одним из факторов успешного трудоустройства.

Однако овладение цифровыми навыками является до сих пор проблемой не только для многих безработных, но и для самих сотрудников служб занятости. Именно поэтому один из приоритетов политики на ближайшие годы в странах ОЭСР, наряду с переоснащением офисов служб занятости современной компьютерной техникой, – переобучение самих сотрудников служб (OECD, 2021e).

Заключение

С 2021 г. рынок труда в странах ОЭСР перешел в стадию восстановления после кризиса, вызванного COVID-19. Весной 2022 г. уровень безработицы в целом по странам этой организации достиг докризисного уровня и в дальнейшем продолжил свое падение. Подъем экономической активности на постпандемийной стадии сопровождался резким увеличением общего спроса на рабочую силу. Рост вакансий в условиях, когда еще не все последствия ковидного кризиса были преодолены, выглядит нетипично на фоне предыдущих кризисов.

Ковидный кризис неравномерно затронул отдельные группы рабочей силы. Подобная «асимметричность» присутствовала и на этапе экономического выздоровления. Молодые люди, которые наиболее сильно пострадали от коронакризиса по сравнению с другими возрастными когортами, к 2022 г. восстановили часть утраченных позиций на рынке труда, о чем, в частности, свидетельствует снижающийся уровень молодежной безработицы. В то же время по многим другим показателям, прежде всего, экономической активности, эта демографическая группа все еще значительно отставала от взрослых когорт. Что касается работников старших возрастов, то существовавшие на начальном этапе эпидемии опасения, что они окажутся среди наиболее пострадавших групп на рынке труда, не оправдались.

Занятость женщин, которая сильно «просела» на начальной стадии пандемии, также достаточно быстро вернулась к допандемийному уровню. Опережающие темпы роста женской занятости в сравнении с мужской в постковидный период способствовали сокращению гендерного разрыва.

Коронавирус принес с собой новое деление всех рабочих мест – на безопасные и опасные с точки зрения заражения. В группу работников, которые столкнулись с повышенным риском заражения на своих рабочих местах, входят представители сферы услуг, которые в силу специфики своей деятельности не могут быть переведены на удаленную работу. Повышенная вероятность заражения наряду с более низкими зарплатами уже в постпандемийный период привели к острой нехватке подобных работников.

На этапе экономического восстановления в своей политике на рынке труда страны ОЭСР попытались найти новый баланс между поддержкой тех, кто продолжал испытывать негативные последствия пандемии, и задачей проведения структурных изменений. Государственная политика занятости была в значительной степени переориентирована на решение таких проблем рынка труда, как усиление мобильности рабочей силы, восстановление и расширение программ переобучения, повышение эффективности работы государственной службы занятости.

По мере ослабления пандемии встал вопрос о дальнейшей судьбе принятых в кризис широкомасштабных мер поддержки рабочих мест. Необходимость структурных изменений во все возрастающей степени требовала освободить государственные финансы от затрат на сохранение рабочих мест и направить высвободившиеся ресурсы на другие цели, в том числе на решение структурных проблем.

Среди важнейших задач на ближайшее время – реформирование работы государственной службы занятости, в частности, налаживание более тесных связей между ней и работодателями, выход этих отношений на качественно новый уровень. Другой серьезной задачей является восстановление системы профессиональной подготовки, сильно пострадавшей в кризис: необходима перестройка программ обучения, методов образования при одновременном увеличении числа учебных мест. Актуальным направлением деятельности служб занятости в странах ОЭСР следует назвать развертывание процесса масштабной цифровизации, который затронул все аспекты работы этих структур: администрирование программ, оформление заявок на получение статуса безработного, подбор вакансий, обучение безработных, содействие открытию собственного дела.

Подводя итоги, можно сказать, что наиболее острая фаза кризиса на рынке труда в странах ОЭСР, по-видимому, завершилась. Теперь на первый план выходят различные структурные проблемы, которые также требуют своего решения.

Благодарность: Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Andrews D., Charlton A., Moore A. COVID-19, productivity and reallocation: Timely evidence from three OECD countries // OECD Economics Department Working Papers. 2021. No. 1676. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/d2c4b89c-en> (дата обращения: 12.01.2023).
2. Bergman N., Matsa D., Weber M. Inclusive monetary policy: How tight labor markets facilitate broad-based employment growth. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2022. URL: <https://doi.org/10.3386/w29651> (дата обращения: 12.01.2023).
3. Cahuc P. Short-time work compensation schemes and employment // IZA World of Labor 2019. 2019. URL: <https://wol.iza.org/articles/short-time-work-compensations-and-employment/long> (дата обращения: 12.01.2023).
4. Carcillo S. et al. NEET youth in the aftermath of the crisis: Challenges and policies // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. 2015. No. 164. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/5js6363503f6-en> (дата обращения: 12.01.2023).
5. Card D., Jochen Kluge J., Weber A. What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations // Journal of the European Economic Association. 2018. Vol. 16, no. 3. P. 894–931. URL: <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028> (дата обращения: 12.01.2023).

6. Coombs K. et al. Early withdrawal of pandemic unemployment insurance: Effects on earnings, employment and consumption // Harvard Business School Working Paper. 2022. No. 22-046.
7. Duval R. et al. Labor market tightness in advanced economies // IMF. Staff Discussion Notes. 2022. No. 2022/001.
8. Eichhorst W., Marx P., Rinne U., Brunner J. Policy sequences during and after COVID-19: A review of labour market policy patterns // IZA Policy Paper. 2022a. No. 186.
9. Eichhorst W., Marx P., Rinne U., Brunner J. Job retention schemes during COVID-19: A review of policy responses // IZA Policy Paper. 2022b. No. 187.
10. European Central Bank // Economic bulletin. 2022. Iss. 1/2022. European Central Bank, Frankfurt.
11. Giupponi G., Landais C. Subsidizing labor hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short-time work // CEPR Discussion Paper. 2018. No. 13310.
12. Gould E. JOLTS // Economic Policy Institute, Economic Policy Institute Blog. 2022. URL: <https://www.epi.org/indicators/jolts/> (дата обращения: 10.03.2022).
13. McGregor T., Suphaphiphat N., Toscani F. Europe's consumers are sitting on 1 trillion euros in pandemic savings // IMF Blog. 2022. URL: https://blogs.imf.org/2022/02/10/europes-consumers-are-sitting-on-1-trillion-eurosinpandemic-savings/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery (дата обращения: 22.02.2022).
14. OECD. OECD Short-term Labour Market Statistics. URL: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> (дата обращения: 12.01.2023).
15. OECD. OECD Economic Outlook, Interim Report March 2021. OECD Publishing, Paris. 2021a. URL: <https://doi.org/10.1787/34bfd999-en> (дата обращения: 22.02.2022).
16. OECD. OECD Economic Outlook // 2021b. Vol. 2021, iss. 2. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/66c5ac2c-en> (дата обращения: 22.02.2022).
17. OECD. Temporary employment (indicator). 2021c. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/75589b8a-en> (дата обращения: 27.05.2021).
18. OECD. OECD Labour Force Statistics 2021. OECD Publishing, Paris. 2022. URL: <https://doi.org/10.1787/177e93b9-en> (дата обращения: 22.02.2022).
19. OECD. OECD Statistics. URL: <https://stats.oecd.org> (дата обращения: 10.04.2021).
20. OECD. International Migration Outlook 2021. OECD Publishing, Paris. 2021d. URL: <https://doi.org/10.1787/29f23e9d-en> (дата обращения: 22.02.2022).
21. OECD. The unequal impact of COVID-19: A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). OECD Publishing, Paris. 2022a. URL: <https://doi.org/10.1787/f36e931e-en> (дата обращения: 22.02.2022).

22. OECD. OECD Employment Outlook 2022: Building back more inclusive labour markets. OECD Publishing, Paris. 2022. URL: <https://doi.org/10.1787/1bb305a6-en> (дата обращения: 22.02.2022).
23. OECD. Back to work: Lessons from nine country case studies of policies to assist displaced workers. In: OECD Employment Outlook 2018. OECD Publishing, Paris. 2018. P. 123–184. URL: https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-8-en (дата обращения: 22.02.2022).
24. OECD. Designing active labour market policies for the recovery. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). OECD Publishing, Paris. 2021e. URL: <https://doi.org/10.1787/79c833cf-en> (дата обращения: 22.02.2022).
25. OECD. Active labour market policy measures to mitigate the rise in (long-term) unemployment. A summary of country responses to the OECD-EC questionnaire. 2021f. URL: <https://www.oecd.org/els/emp/almmpmeasurescovid19.pdf> (дата обращения: 10.03.2022).
26. OECD. OECD Skills Outlook 2021: Learning for life. OECD Publishing, Paris. 2021g. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/0ae365b4-en> (дата обращения: 22.02.2022).
27. OECD. Harnessing digitalisation in public employment services to connect people with jobs // Policy Brief on Activation Policies, OECD, Paris. 2022b. URL: https://www.oecd.org/els/emp/Harnessing_digitalisation_in_Public_Employment_Services_to_connect_people_with_jobs.pdf?_ga=2.140460336.288200977.1669024316-197126646.1640344041 (дата обращения: 12.12.2022).
28. Parker K., Horowitz J. The great resignation: Why workers say they quit jobs in 2021 // Pew Research Center, PEW Research blog. 2022. URL: <https://www.pewresearch.org/facttank/2022/03/09/majorityof-workers-who-quit-a-job-in-2021-cite-low-pay-no-opportunities-foradvancementfeeling-disrespected> (дата обращения: 13.03.2022).
29. Shibata I., Pizzinelli C. Has COVID-19 induced labor market mismatch? Evidence from the US and the UK // IMF Working Papers. 2022. Vol. 2022/005. URL: <https://doi.org/10.5089/9781616359027.001> (дата обращения: 22.02.2022).

REFERENCES

1. Andrews, D., Charlton, A. and Moore, A. (2021) 'COVID-19, Productivity and Reallocation: Timely evidence from three OECD countries', *OECD Economic Department Working Papers*, 1676, pp. 1–47. DOI: 10.1787/d2c4b89c-en
2. Bergman, N., Matsa, D.A. and Weber, M. (2022) *Inclusive Monetary Policy: How Tight Labor Markets Facilitate Broad-Based Employment Growth* (No. w29651). National Bureau of Economic Research.

3. Cahuc, P. (2019) 'Short-time work compensation schemes and employment', *IZA World of Labor*. Available at: <https://wol.iza.org/articles/short-time-work-compensations-and-employment/long> (accessed 12 January 2023).
4. Carcillo, S. et al. (2015) 'NEET youth in the aftermath of the crisis: Challenges and policies', *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 164, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/5js6363503f6-en
5. Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2018) 'What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations', *Journal of the European Economic Association*, 16(3), pp. 894–931.
6. Coombs, K., Dube, A., Jahnke, C., Kluender, R., Naidu, S. and Stepner, M. (2021) 'Early withdrawal of pandemic unemployment insurance: Effects on earnings, employment and consumption', *Harvard Business School Working Paper*, 22–046.
7. Duval, R.A., Ji, Y., Li, L., Oikonomou, M., Pizzinelli, C., Shibata, I., ...and Tavares, M.M. (2022) 'Labor market tightness in advanced economies', *Staff Discussion Notes*, 001.
8. Eichhorst, W., Marx, P., Rinne, U. and Brunner, J. (2022a) 'Policy sequences during and after COVID-19: A review of labour market policy patterns', *IZA Policy Papers*, 186.
9. Eichhorst, W., Marx, P., Rinne, U. and Brunner, J. (2022b) 'Job retention schemes during COVID-19: A review of policy responses', *IZA Policy Papers*, 187.
10. European Central Bank (2022) *Economic bulletin*. European Central Bank, Frankfurt, 1.
11. Giupponi, G. and Landais, C. (2018) 'Subsidizing labor hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short-time work', *CEPR Discussion Paper*, 13310.
12. Gould, E. (2022) JOLTS. *Economic Policy Institute, Economic Policy Institute Blog*. Available at: <https://www.epi.org/indicators/jolts/> (accessed 10 March 2022).
13. McGregor, T., Suphaphiphat, N. and Toscani, F. (2022) 'Europe's consumers are sitting on 1 trillion euros in pandemic savings', *IMF Blog*. Available at: https://blogs.imf.org/2022/02/10/europes-consumers-are-sitting-on-1-trillion-eurosinpandemic-savings/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery (accessed 22 February 2022).
14. OECD. *OECD Short-term labour market statistics*. Available at: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> (accessed 12 January 2023).
15. OECD (2021a) *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2021*, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/34bfd999-en
16. OECD (2021b) *OECD Economic Outlook, 2021 (2)*. OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/66c5ac2c-en
17. OECD (2021c) «Temporary employment» (indicator). DOI: 10.1787/75589b8a-en
18. OECD (2022) *OECD Labour Force Statistics 2021*. OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/177e93b9-en
19. OECD (n/y) *OECD Statistics*. Available at: <https://stats.oecd.org> (accessed 10 April 2021).

20. OECD (2021d) *International Migration Outlook 2021*. OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/29f23e9d-en
21. OECD (2022a) 'The unequal impact of COVID-19: A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities', *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/f36e931e-en
22. OECD (2022) *OECD Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets*, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/1bb305a6-en
23. OECD (2018) 'Back to work: Lessons from nine country case studies of policies to assist displaced workers', in: *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/empl_outlook-2018-8-en
24. OECD (2021e) 'Designing active labour market policies for the recovery', *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/79c833cf-en
25. OECD (2021f) 'Active labour market policy measures to mitigate the rise in (long-term) unemployment', *A summary of country responses to the OECD-EC questionnaire*, OECD. Available at: <https://www.oecd.org/els/emp/almppmeasurescovid19.pdf> (accessed 10 March 2022).
26. OECD (2021g) *OECD Skills Outlook 2021: Learning for Life*, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/0ae365b4-en
27. OECD (2022b) 'Harnessing digitalisation in public employment services to connect people with jobs', *Policy Brief on Activation Policies*, OECD, Paris. Available at: https://www.oecd.org/els/emp/Harnessing_digitalisation_in_Public_Employment_Services_to_connect_people_with_jobs.pdf?_ga=2.140460336.288200977.1669024316-197126646.1640344041 (accessed 12 January 2022).
28. Parker, K. and Horowitz, J. (2022) 'The great resignation: Why workers say they quit jobs in 2021', *Pew Research Center, PEW Research blog*. Available at: <https://www.pewresearch.org/facttank/2022/03/09/majorityof-workers-who-quit-a-job-in-2021-cite-low-pay-no-opportunities-foradvancementfeeling-disrespected> (accessed 13 March 2022).
29. Shibata, I. and Pizzinelli, C. (2022) 'Has COVID-19 induced labor market mismatch? Evidence from the US and the UK', *IMF Working Papers*, 005. DOI: 10.5089/9781616359027.001

Статья поступила в редакцию 16.01.2023;
одобрена после рецензирования 24.03.2023;
принята к публикации 15.11.2023.

К сведению авторов

Публикация в журнале является бесплатной.

Все статьи проходят этап рецензирования.

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

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

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

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

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

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

Подробнее о требованиях журнала к оформлению статей можно узнать на нашем сайте <http://vgmu.hse.ru> в разделе «Авторам».

Уважаемые читатели!

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

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка – 2023»

Том 1. Газеты и журналы

Подписной индекс – 81224

Подписано в печать 13.12.2023. Формат 60x88¹/₈
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 250 экз.

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

Отпечатано в ООО «Фотоэксперт»,
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42