

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

В О П Р О С Ы
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 3

2024



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 3

2024

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.

МОСКВА

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.

СИВИЦКИЙ В.А.

СМОТРИЦКАЯ И.И.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The following key issues are addressed:

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

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

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

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

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

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

Pre-Press – Vladimir A. Medvedev

Our address:

National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation

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

КРУГЛЫЙ СТОЛ

ТЕОРИИ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
(Круглый стол НИУ ВШЭ, 22 апреля 2024 г.) 7

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Лобкова Е. В., Худоногова Э. Р.
К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ
И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ОПЫТ КРАСНОЯРСКСТАТА 39

Макаров И. А.
КОМПОЗИТНЫЕ ИНДЕКСЫ ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ
ЦИФРОВИЗАЦИЕЙ: МЕТОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ 81

Великий П. П., Вяльшина А. А.
ПРЕДПОСЫЛКИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОТЕНЦИАЛА
СОЦИАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ СЕЛЬСКИХ ЖИТЕЛЕЙ
В СОВРЕМЕННЫХ ФОРМАХ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ 110

Байрашев В. Р.
КАТАЛОГИЗАЦИЯ ОБЪЕКТОВ ЗАКУПКИ КАК ОСНОВНОЕ
УСЛОВИЕ УСПЕШНОГО ПЕРЕХОДА К ЦИФРОВЫМ
ГОСУДАРСТВЕННЫМ КОНТРАКТАМ 137

Мирзеханова З. Г., Кольцова А. А.
ОТРАЖЕНИЕ В ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОГРАММАХ
СУБЪЕКТОВ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА
СПЕЦИФИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ 162

Ривчун Т. Е., Вапнярская О. И., Платонова Н. А.
ПРАКТИКИ ПОДДЕРЖКИ КРЕАТИВНЫХ ИНДУСТРИЙ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ 187

ROUND TABLE

THEORIES AND METHODS OF RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION: MODERN TRENDS (Round table, HSE University, April 22, 2024).....	7
---	---

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Lobkova E. V., Khudonogova E. R. ON THE ISSUE OF EVALUATING THE EFFECTIVENESS AND PERFORMANCE OF PUBLIC CIVIL SERVANTS: THE EXPERIENCE OF THE KRASNOYARSK STATE STATISTICS SERVICE	39
Makarov I. A. COMPOSITE INDICES FOR GOVERNING DIGITALIZATION: METHODS FOR CONSTRUCTION	81
Velikiy P. P., Vyalshina A. A. PREREQUISITES FOR REALISING THE POTENTIAL OF SOCIAL ACTIVITY OF RURAL RESIDENTS IN MODERN FORMS OF CIVIC PARTICIPATION	110
Bayrashev V.R. CATALOGUING PROCUREMENT ITEMS AS A KEY CONDITION FOR SUCCESSFUL TRANSITION TO DIGITAL GOVERNMENT CONTRACTS.....	137
Mirzekhanova Z. G., Koltsova A. A. REFLECTION OF THE REGIONAL DEVELOPMENT SPECIFICITY IN THE ENVIRONMENTAL PROGRAMMES OF THE SUBJECTS OF THE FAR EASTERN FEDERAL DISTRICT	162
Rivchun T. E., Vapnyarskaya O. I., Platonova N. A. PRACTICES OF SUPPORTING CREATIVE INDUSTRIES AT THE REGIONAL LEVEL.....	187

ТЕОРИИ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

(Круглый стол НИУ ВШЭ, 22 апреля 2024 г.)

THEORIES AND METHODS OF RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION: MODERN TRENDS

(Round table, HSE University, April 22, 2024)

22 апреля 2024 г. в НИУ ВШЭ состоялся круглый стол, организованный журналом «Вопросы государственного и муниципального управления»¹. В работе круглого стола приняли участие:

Якобсон Лев Ильич – доктор экономических наук, вице-президент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), главный редактор журнала «Вопросы государственного и муниципального управления».

Барабашев Алексей Георгиевич – доктор философских наук, ординарный профессор, заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы Департамента политики и управления факультета социальных наук, научный руководитель аспирантской школы по государственному и муниципальному управлению НИУ ВШЭ.

Борщевский Георгий Александрович – доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политического управления Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Клименко Андрей Витальевич – кандидат экономических наук, профессор, руководитель Департамента политики и управления факультета социальных наук, заведующий кафедрой теории и практики государственного

¹ Материал подготовила *Зверева Ирина Александровна* – кандидат философских наук, заместитель главного редактора журнала «Вопросы государственного и муниципального управления».

го управления факультета социальных наук, научный руководитель Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.

Купряшин Геннадий Львович – доктор политических наук, профессор кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления, заместитель декана по учебно-методической работе факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова.

Марголин Андрей Маркович – доктор экономических наук, профессор, проректор РАНХиГС.

Рубинштейн Александр Яковлевич – доктор философских наук, первый заместитель директора Института экономики Российской академии наук (РАН), заведующий сектором экономики искусства Института экономики РАН.

Смотрецкая Ирина Ивановна – доктор экономических наук, главный научный сотрудник, руководитель Центра исследования проблем государственного управления Института экономики РАН.

Стырин Евгений Михайлович – заведующий Международной лабораторией цифровой трансформации в государственном управлении Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ; ведущий научный сотрудник Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ; доцент факультета социальных наук Департамента политики и управления НИУ ВШЭ.

Л. И. Якобсон: Уважаемые коллеги! Выбор тем круглых столов, которые проходят на площадке нашего журнала, неизменно ориентирован на три критерия: тема должна быть дискуссионной, актуальной и интересной для значительной части нашей аудитории. Думаю, что сегодняшняя тема отвечает этим критериям в максимальной степени. Интерес к теориям и методам исследований закономерен для каждого, кто эти исследования проводит, иными словами, для большинства наших читателей. Актуальность определяется тем, что теории и методы исследования проблематики, которой посвящен журнал, интенсивно обновляются. Иначе они не поспевали бы за серьезными изменениями технологической и общественной среды государственного управления и его собственным развитием. Обновление неизбежно порождает дискуссии не только между сторонниками старого и нового, но и между теми, кто по-разному смотрит на перспективы конкретных теоретических и методологических новаций.

Обозначенная мной повестка очень широка, но предпочитаю не сужать ее, а предложить каждому из участников разговора выбрать наиболее близкие для себя аспекты. Все участники круглого стола – заслуженно известные исследователи, и я не сомневаюсь, что обсуждение поможет читателям лучше понять нынешнее состояние нашей науки.

Мне кажется, что хорошим началом разговора стало бы выступление Алексея Георгиевича Барабашева, который, как все мы знаем, много и плодотворно работает в области теории и методологии.

А. Г. Барабашев: уважаемые коллеги! Вопросы о том, как развиваются теории и методы государственного управления и в чем их специфика, явля-

ются основополагающими не только для науки государственного управления, но и для образования и практики. Ранее в отечественной литературе главенствовала точка зрения, что государственное управление – это синтетическое направление, не имеющее собственного теоретического стержня, состоящее из фрагментов экономики, политологии, философии, социологии, права и т.д.

Сейчас ситуация изменилась. Так, в 2023 г. появилось новое, только начинающее быть востребованным и реализованным в диссертационных советах направление в номенклатуре специальностей ВАК, связанное с государственным управлением. Это означает признание предметной области государственного управления как отдельной области науки в рамках укрупненной специальности «Экономика». В предметной области государственного управления сформирован перечень предметных полей, в которых проводятся исследования по государственному управлению. Включение государственного управления в номенклатуру ВАК, успешное формирование предметных полей государственного управления по итогам состоявшейся дискуссии в отечественном научном сообществе задает основу для дальнейшего развития теории государственного управления в России.

В числе прочего, определение содержания научной области государственного управления позволило лучше понять, в каком отношении находятся теории и методы государственного управления с теориями и методами экономики, административного права, политологическими теориями государства и применяемыми в политических науках методами исследования государственного управления, с социологическими и философскими теориями государства. Думаю, сегодня мы пришли к пониманию определенной автономности науки государственного управления, укоренившемуся в исследовательском дискурсе, в основных отечественных и международных базах научных специальностей. Государственное управление – не синтез наук, а отдельная наука, взаимодействующая с другими социальными науками. Эта наука развивается: существуют и активно работают исследовательские международные, региональные, страновые ассоциации по государственному управлению, имеется значительный и постоянно пополняющийся список входящих в предметный перечень исследовательских журналов по государственному управлению, в том числе обладающих высокими индексами цитирования, регулярно проводятся представительные конференции по государственному управлению.

В чем же заключается самостоятельность науки государственного управления, каков предмет ее теорий? Теории государственного управления обладают своей спецификой. Они посвящены исследованию административных процедур и установлению связи административных процедур и применяющих эти процедуры административных институтов. Можно сказать, что наука государственного управления исследует *деятельность* государства, акцентирует внимание на том, как деятельность государственных органов соотносится с деятельностью других общественных институтов. Подход науки государственного управления к изучению государства – деятельностьный, государственное управление изучается как живой процесс

выработки и реализации управленческих решений посредством административных процедур. Данный подход отличается от политико-институционального, административно-правового подходов, от подходов институциональной экономики. В частности, существует граница между изучением государственных институтов, их структуры и функционалов, вмененных институтам управления, и реальной деятельностью этих институтов: так, между положениями о государственных органах и тем, каким образом государственные органы реализуют эти положения в своей деятельности, имеется явный разрыв.

Первые деятельностные теории государственного управления появились в конце XIX – начале XX столетия. Первоначально возник веберийский концепт. Он предполагает иерархическую систему государственного управления, опирающуюся на административные процедуры, трансформирующие управляющие воздействия со стороны политического руководства в деятельность государственных служащих. Суть «государства как машины» – меритократия. То есть государственный аппарат является машиной, состоящей из профессионалов, а административные процедуры исполняются в соответствии с регламентами. Этот концепт был прорывным для своего времени, потому что вводил понятие государственного управления как профессиональной деятельности. Методы исследования, свойственные веберийскому концепту, были связаны с аналитикой управленческих практик всеми доступными методами. Использовались социологические и системные методы исследования, практиковались изучение кейсов и сбор данных, но это все было в зачаточном состоянии: аналитика применимости методов появилась позднее.

В 1970-е гг. стало ясно, что те вызовы, с которыми столкнулась система государственного управления, требуют изменения теоретических подходов. Появился второй концепт, концепт клиентоориентированного государственного управления – когда деятельность государства сводится к оказанию публичных услуг. Были переосмыслены основные административные процедуры государственных органов, и это оказало влияние на последующий переход от министерской к агентской схеме государственного/публичного (начал употребляться термин «публичное») управления. Теории государственного управления стали ориентироваться на административные процедуры оказания публичных услуг, порождая тем самым иное, рыночно ориентированное видение государственных институтов, свойственное бизнес-менеджменту, поскольку агентская схема управления имеет много общего со схемой работы корпораций и бизнес-сектора в целом. Интересы потребителя услуг начали ставиться во главу угла: именно потребитель оценивает качество, эффективность работы государственных органов и государственных служащих.

Ориентация на клиентоориентированные административные процедуры, я считаю, привела к сомнительным выводам о том, что институты государства не должны отличаться от институтов бизнеса. В свою очередь, исследовательский акцент на изучение структуры агентств в их отличии от структуры министерств, а не на изучение административных процедур,

в особенности административных регламентов, привел к тому, что государственное управление как наука оказалось растворено в менеджменте и экономике. Более того, считалось, что менеджмент и управление являются синонимами, но это не так: специфика государственного управления и реальной работы государственных органов заключается в том, что административные процедуры нацелены на социально ориентированный сбор налогов и на расходование бюджетных средств на социальные нужды и на развитие общества и государства, а не на развитие агентских бизнесов и платных услуг.

Однако и этот, исторически второй концепт государственного управления, тоже начал пересматриваться по мере развития активности гражданского общества, которая проявлялась сначала главным образом в связи с провалами в антикоррупционной деятельности государственных органов. Постепенно активность гражданского общества расширилась, стало возрастать участие граждан в разработке, принятии и имплементации решений, а именно, участие в подготовке административных процедур, в реализации административных процедур, наконец, в том, что связано с получением преимуществ от реализации этих процедур (то, что называется использованием продуктов административной деятельности).

Так, в теории появился третий концепт государственного управления – общественно-государственное управление (NPG – управление, первоначально – «GG-управление»), так называемый «Co-Co-Co-concept» (co-participation, co-operation, co-production). Можно сказать, что с конца 1990-х – начала 2000-х гг. этот концепт, или идейная модель (парадигма), выступает основой значительного массива исследований деятельности государства. Именно стремительный рост активности граждан, подкрепленный новыми технологиями участия, вызывал к жизни множество исследований административных процедур обеспечения открытости и прозрачности, социального лифта в управлении, поддержания обратных связей государства и общества, процедур оценки социальной эффективности управления.

Развитие теории и методов исследований в области государственного управления не остановилось на рубеже тысячелетий. Происходят стремительные изменения, наступила эпоха комплексной социально-экономической, политической, технологической турбулентности (с конца 2010-х гг.). Эта эпоха на симпозиуме БРИКС по государственному управлению в 2022 г. была названа «violated times», т.е. «нарушенные времена», устранившие стабильность и предсказуемость социальных процессов. Возникла потребность принимать решения «не по шаблону», не традиционно, а ситуативно, причем как можно быстрее, гибче и в то же время обоснованнее. Быстрота, гибкость и обоснованность – это, казалось бы, противоречащие друг другу требования, потому что чем быстрее принимается управленческое решение, тем менее обоснованной и более импульсивной является такая административная реакция, а чем гибче решение, тем больше оно подвержено последующему сомнению в его правильности. Однако ныне развивается новый тип управления, компенсирующий неопределенности комплексной

турбулентности. Это управление на основе данных, учитывающее намного более значительные объемы информации, нежели доступные ранее. Появилась возможность принимать решения, пользуясь инструментами аналитики данных. Накопление данных, их сбор в базах данных и знаний происходит благодаря тому, что свершился технологический прорыв: появились быстродействующие компьютеры, новые методы обработки информации, технологии сбора данных.

Изменения произошли и в применении методов математической статистики, которые в последние годы быстро прогрессировали, позволяя обрабатывать параллельные ряды данных и понимать, какие имеются корреляции. Имеет место, я полагаю, становление нового теоретического концепта государственного управления. Этот концепт еще недавно представлял собой не более чем технический подход к управлению, он не претендовал на альтернативное к NPM и NPG понимание управления. Он всего лишь предлагал использовать новые инструменты управления, призывал внедрять административные процедуры учета данных при принятии решений. Сейчас происходит следующий шаг: виден переход к пониманию управления как к управлению, основанному на использовании агрегации данных в виде индексов, индикаторов, показателей. Тем самым начинает применяться индикативный подход к государственному управлению: показатели рассматриваются, они сравниваются, выявляются тренды показателей, допустимые границы трендов, границы рисков, за которые нельзя выходить, устанавливаются неопределенности как последствия игнорирования границ рисков при принятии решений. Это уже полноценный новый теоретический концепт, альтернативный веберовскому, а также NPM и NPG парадигмам.

В будущем, мне представляется, индикативный подход перерастет в теоретический концепт «Управление на основе искусственного интеллекта» (artificial intelligence governance, AIG). Я думаю, что машинно-обучаемые системы будут производить действия, связанные со сбором данных, самостоятельно их обрабатывать, устанавливать зависимости данных, выявлять тренды и риски, вытекающие из тех или иных вариантов возможных управленческих решений, влияющих на динамику данных. Система управления в таком случае будет выбирать оптимальные решения: удовлетворяющие общество, но не выходящие за пределы коридоров рисков. Это – контуры будущего теории и методов государственного управления. Однако то, как теоретический концепт AIG будет реально выглядеть, станет ясно позднее, предположительно в ближайшие 10–15 лет.

Завершая свое выступление, я хотел бы сослаться, в подтверждение высказанного прогноза о дальнейшем развитии теорий и методов государственного управления, на проведенное мною исследование того, что происходит в ведущих журналах по государственному управлению с точки зрения применения методов в исследовательских статьях. Выяснилось, что в основных международных и российских журналах по государственному управлению начиная с 2014 г. происходит переориентация почти всех публикуемых исследований – ныне более 90% – на применение данных и их статистиче-

ский анализ. Современная аналитика государственного управления в исследовательских статьях – по преимуществу аналитика на основе данных и их статистического анализа. Этот факт свидетельствует, что новый концепт не только бурно развивается, но и начинает применять методы исследования, которые раньше были свойственны естественным наукам и «продвинутым» социальным наукам.

Мне представляется, что перед нами стоит двуединая теоретическая и практическая задача: понять, каким образом применять все теоретические концепты, которых в истории было три, и ныне быстро формируется четвертый. В какие моменты в практике управления, которая, как известно, «всеядна», нужно переключаться с административных процедур, представляющих жесткий, иерархический веберовский подход к принятию решений, или с клиентоориентированных процедур NPM к административным процедурам, основывающимся на использовании данных? Когда можно употреблять административные процедуры, связанные с активным участием гражданского общества в государственном управлении (концепт NPG), а когда должен быть диспаритет информации? В целом надо научиться пользоваться плодами теории в практике управления, повысив тем самым востребованность теории.

Л. И. Якобсон: думаю, что выражу общее мнение, сказав, что Алексей Георгиевич сделал очень содержательное и внятное введение в тему. По сути он представил нам и читателям панораму теоретической и методологической проблематики. А теперь хотелось бы придать нашему обсуждению некую остроту. Мне кажется, что Алексей Георгиевич нарисовал довольно благостную картину, в которой не очень видна конкуренция идей и подходов, они сосуществуют совершенно бесконфликтно. Конечно, все обозначенные идеи и подходы ценны, но закономерен, например, вопрос о том, какие из них наиболее перспективны с точки зрения развития самой теории, а какие – с точки зрения практического применения. Совпадут ли между собой ответы на обе части вопроса? Впрочем, отнюдь не настаиваю на том, чтобы немедленно отвечать именно на этот вопрос. В выступлении Алексея Георгиевича было много другого, что, несомненно, побуждает откликнуться.

Г. Л. Купряшин: Алексей Георгиевич справедливо отметил, что сейчас, по крайней мере в мейнстриме, трудно найти течения, отрицающие самостоятельность предметного поля теории государственного управления. Но вопрос о его содержании остается дискуссионным. В этой связи я бы поспорил с утверждением о том, что теория государственного управления изучает прежде всего административные процедуры и поведение, связанное с этими процедурами. Конечно, административный контекст значим. Но при рассмотрении всего комплекса предметных проблем, в том числе и в рамках специальности «Государственное и муниципальное управление», политическая составляющая вряд ли может быть отставлена на второй план. Например, когда речь идет о функционировании федерального и регионального уровней государственной власти или о соотношении полномочий исполнительных и законодательных органов.

Есть много теоретических и практических вопросов государственного управления за рамками административной деятельности, о которых в свое время писала Элино́р Остро́м, подчеркивая роль конституционных и коллективных правил. В частности, конституционные правила формируют предметное поле полномочий, в значительной степени связанное с политической проблематикой государственного управления. Без этого, мне кажется, трудно понять особенность теоретических моделей и современных подходов к пониманию того, как функционируют государственные институты, принимаются решения, через какие механизмы осуществляется государственная политика. Сюда нужно добавить еще операционный уровень предметного поля теории государственного управления, когда речь идет о мероприятиях госпрограмм, документообороте, предоставлении услуг, т.е. акцентируются технологические аспекты, которые я бы тоже не сводил только к административным процедурам.

Поэтому, на мой взгляд, можно говорить о трехуровневой системе государственного управления, включающей политическую, административную и операционную подсистемы, выделяемые на основе разного типа правил и механизмов, определяющих цели, ресурсы и способы управленческих процессов. Одна из проблем современной теории, да и практики государственного управления – это попытка связать эти три уровня, которые в реальности нередко не стыкуются. В частности, если речь идет о деятельности конкретных органов государственного управления, может происходить то, что аудиторы Счетной палаты назвали проблемой «перехвата», когда, с одной стороны, сформированы стратегические цели правительства, с другой – есть цели министерств, за достижение которых они отчитываются и выполнение которых финансируется, в том числе посредством государственных программ. Но цели последних не сводятся к целям нижнего уровня системы целей правительства. В результате работа правительственных органов может тормозиться из-за отсутствия действенного механизма согласования целей и интересов министерств с правительственной стратегией. Это одна из проблем управленческой практики, имеющая теоретические корни, поскольку системная целостность государственного управления не в полной мере концептуально отработана.

Второй момент, его отметил Лев Ильич в разосланной ранее повестке, это влияние турбулентности. Я согласен с тем, что при обсуждении современной турбулентности следует подчеркнуть ее перманентность, превращение в новую нормальность, однако это тоже пока не нашло должного отражения в развитии теории государственного управления. Это проблема массовых шоков, воздействие которых сочетается с неопределенностью, что, как мне представляется, во многом по-новому ставит фундаментальные вопросы стабильности и развития, а также оценки. Какие критерии нужно использовать для оценки качества государственного управления в условиях турбулентности? Можно ли говорить о том, что привычный подход, ориентирующийся на эффективность и наиболее полно представленный в NPM, также применим в ситуации быстрых и слабо предсказуемых изменений? Может быть, проблемы адаптации и критерии, связанные с ней, становятся более значимыми?

Когда мы рассматриваем теоретическую проработку влияния этой новой нормальности на государственное управление, старые модели (здесь я соглашусь с Алексеем Георгиевичем) – бюрократическая, менеджеристская, сетевая – не могут дать удовлетворительных ответов на возникающие вопросы адаптации к новым условиям. Потому что турбулентность – это уже не просто кризис, который нужно преодолеть и вернуться к функциональной стабильности. У нас долгое время к турбулентности относились как к проблематике, прежде всего, Министерства по делам чрезвычайных ситуаций, ну еще и прокуратуры, которые должны были решать вопросы, выходящие за рамки устоявшихся правил и привычного хода событий. То есть задача управления представлялась следующим образом: преодолеть шок и нарушения, возможные дисфункции, добиться стабильности как необходимого условия функциональности. Но теперь возникла новая нормальность, и задача управления переформатируется: турбулентность нельзя преодолеть, ею нужно управлять.

Какие рекомендации для решения этой задачи может дать теория? Бюрократическая модель ориентируется на процедуры и правила, что не работает в условиях турбулентности; менеджери́зм отдает приоритет эффективности отдельных организаций, обостряя проблему согласования уровней управления; сетевая или общественно-государственная модель игнорирует временные параметры решений, имеющие ключевое значение в условиях турбулентности. Видимо, для разработки концепций среднего уровня необходимо модельное обновление государственного управления. Это понимают многие специалисты. Сейчас разворачивается дискуссия на тему парадигмы, соответствующей новым условиям. Например, недавно была опубликована статья известного отечественного политолога, в которой подчеркивалась необходимость рационализации государственной политики в условиях неопределенности и турбулентности. Была выдвинута идея управления публичной политикой. Если обычно государственное управление рассматривается в качестве механизма реализации публичной политики, то в рамках данного подхода управление формирует публичную политику и тем самым рационализирует выбор ее приоритетов и механизмов.

Однако есть и прямо противоположные идеи, утверждающие, что турбулентность существенно ограничивает возможности рационализации управления. Рациональность – это сбор информации, это сценарии и их сравнительный анализ для выбора приоритетов. Все это требует времени, которого в условиях турбулентности нет. Поэтому усиливается значение прагматизма в политике и управлении. Прагматическая политика использует бриколаж, и управленцы становятся бриколерами, использующими все имеющиеся возможности для оперативного и гибкого противодействия шокам. Бриколаж в управлении означает, что на место процедур и правил приходит импровизация как альтернатива стандартным управленческим действиям. Но импровизация меняет сложившиеся подходы к государственному управлению. Когда необходимо работать вне правил, то неформальная практика, ранее относимая к «серой» зоне, становится в один ряд с обычными бюрократическими процедурами, поскольку она

больше подходит для решения задачи адаптивности. Отсюда возникает новая проблема совмещения импровизации с подотчетностью, поскольку подрываются традиционные административные ценности: исполнительность и стандартизация.

Какие выводы можно сделать из сказанного? Первый вывод: в теории государственного управления актуализируется необходимость формирования новой идейной модели или «парадигмы», способной обосновать политико-административный институциональный дизайн и практики, обеспечивающие управление турбулентностью и развитие в условиях неопределенности. Второй вывод: эта модель должна ориентировать органы государственного управления на адаптивность как на базовый критерий оценки качества, достигаемый посредством гибкости, согласованности и последовательности прагматических решений, ориентированных на системность всех уровней или модулей государственного управления.

Л. И. Якобсон: сказанное Геннадием Львовичем представляется мне очень ценным. Вместе с тем я не оставляю намерения несколько обострить постановку вопросов, которые мы обсуждаем. Так сложилось, что не далее как сегодня я редактировал анкету, респондентами которой должны стать ученые. Ее первый вопрос звучит так: «Достаточно ли государственные органы учитывают результаты научных исследований?». Подозреваю, что большинство заявит, что недостаточно. Но какие именно достижения науки о государственном управлении, особенно теоретические достижения, недостаточно учитываются? Какие достижения в случае их использования способны быстро и существенно повысить эффективность функционирования государства? Отчасти об этом говорили Алексей Георгиевич и Геннадий Львович, но, как мне кажется, только отчасти. Впрочем, еще раз повторю, каждый из нас вправе фокусироваться на том, что считает наиболее важным.

И. И. Смотрицкая: следует учитывать, что тенденции развития теории и методов государственного управления можно рассматривать как в стратегическом, так и в среднесрочном, тактическом аспекте. Я согласна с Геннадием Львовичем, что турбулентность политических, социальных и экономических процессов остро ставит проблемы адаптивности теоретических концептов и практик государственного управления. Однако должны ли мы ориентироваться на то, что турбулентность будет оказывать столь глобальное влияние в долгосрочном горизонте, например, до 2035 г.? Или этот период завершится ранее, и экономика перейдет на принципы устойчивого развития? Соответственно, наука должна будет предложить модель государственного управления, обеспечивающую реализацию поставленных стратегических целей.

Очевидно, что в условиях опережающего развития цифровой среды и технических средств особую значимость приобретает становление теоретического концепта управления на основе данных с применением индикаторов, чему, в частности, посвящено выступление Алексея Георгиевича. Большие данные, система цифровых платформ, искусственный интеллект создают возможности для обоснованности и оперативности принимаемых

управленческих решений, адекватности используемых индикаторов. Отмечу, что проблема развития и повышения эффективности индикативного подхода в сфере госуправления чрезвычайно актуальна, ей посвящен значительный пласт современных публикаций. Но за контуром дискуссий, как правило, остается существенный вопрос: кто и на каких условиях будет выполнять поставленные задачи и показатели? Только государственные организации и организации с государственным участием? А что с частным бизнесом? В данном случае есть два варианта: заставить выполнять или заинтересовать. Первый путь, как показывает российский опыт, не продуктивен, соответственно, возникает проблема достижения согласованности интересов для сотрудничества государства с частным бизнесом.

В этой связи я хочу вернуться к паспорту специальности «Государственное и муниципальное управление», определившему предметную область данного научного направления исследований. Я благодарна коллегам за разработанную структуру принятого паспорта, потому что потребность в регламентации проблематики государственного управления была очень высокая. В паспорте специальности ГМУ есть понятие публичного управления и есть пункты, предполагающие развитие теории публичного управления. Но возникает вопрос: что мы понимаем под публичным управлением? В настоящее время содержательное наполнение понятия «публичное управление» разное у юристов, политологов и социологов. Юристы определяют публичное управление в контексте конституционно закрепленного понятия публичной власти, обусловившей тренд к централизации ряда функций государственного и муниципального управления. В свою очередь, политологи и социологи рассматривают публичное управление как модель государственного управления с активным участием гражданского общества и заинтересованных представителей частного бизнеса. Уточнение, переосмысление и разработка теоретического концепта публичного управления с учетом современных вызовов, по моему мнению, должны стать одними из ключевых направлений научных исследований.

В рамках разработки теоретических основ публичного управления правомерно поставить вопрос о соотношении политических и административных функций управления. Геннадий Львович отметил, что в последних публикациях политологов просматривается новый подход, предполагающий приоритет государственного управления над публичной политикой. В данном контексте следует напомнить о классической работе Вудро Вильсона «Наука государственного управления» (1887 г.), положившей начало современной теории государственного управления, разграничению двух сфер – политического управления и государственного администрирования, определению политико-административной дихотомии.

В настоящее время проблема поиска баланса между политическими и административными функциями в сфере госуправления стоит очень остро: в первую очередь этот баланс важен для процесса целеполагания. Если рассматривать управление в рамках административной модели, мы фокусируемся только на эффективной реализации поставленной цели. Но возникает вопрос, а насколько эта цель обоснована? Если цель

неверна, то какой мы получим результат, даже при условии выстраивания оптимальной административной модели? В качестве примера приведу административные реформы 2006–2008 гг.: почему они потерпели неудачу? Методы и инструменты были неверные или поставленные цели? Представляется, что соответствующий анализ в рамках современного теоретического концепта очень важен.

Второй момент, который следует учитывать при переосмыслении теоретического концепта публичного управления: в настоящее время политологи и социологи отмечают тенденцию к трансформации форм участия граждан, организаций гражданского общества в политической и социальной деятельности, переноса ее в цифровую среду. Цифровые технологии создают новые возможности для объединения граждан, для влияния гражданского общества на деятельность органов власти, на постановку целей и принятие управленческих решений. Речь идет о социальной устойчивости развития, чувства причастности к выбору целей и решений. И здесь методология и основные элементы парадигмы общественно-государственного управления (NPG) могут быть полезны.

Но новые условия требуют разработки новых теоретических подходов, методов и инструментов, в частности, можно выделить тренд, который получает активное развитие в зарубежных исследованиях по теории государственного управления и междисциплинарных исследованиях. Это переход к формированию модели управления, предполагающей становление и развитие институтов, обеспечивающих принятие коллективных управленческих решений на основе участия широкого круга заинтересованных сторон, согласование интересов для решения общественно значимых проблем. В 2017 г. Всемирный банк выпустил «Доклад о мировом развитии – 2017: государственное управление и закон». В нем есть вывод, который заслуживает внимания. При обосновании необходимости сотрудничества и согласования интересов сторон резюмируется, что эффективность государственного управления в целом будет зависеть от того, кто сидит за столом переговоров, а кто нет.

Если говорить о теоретических предпосылках развития парадигмы публичного управления, можно выделить работы В. М. Полтеровича, посвященные стратегии позитивного сотрудничества для решения задач, стоящих перед российской экономикой в условиях санкций. Следует также отметить разработанные Виктором Мееровичем теоретические положения и механизмы коллаборативной демократии, обеспечивающие компромисс интересов субъектов, участвующих в коллективном решении. Очевидно, что встает вопрос: как будет сочетаться принцип согласования интересов с необходимостью оперативно влиять на возникающие вызовы? Эта тема требует отдельного исследования и концептуального решения. Развитие теории государственного управления предполагает постановку проблем и их решение.

Л. И. Якобсон: Ирина Ивановна, большое спасибо. Я тоже высоко ценю идеи Виктора Мееровича. Вполне согласен с той постановкой вопроса, которой вы завершили свое выступление. Скажу больше: мне кажется, что раз-

вите предложенной академиком Полтеровичем теории конкурирующих и взаимодополняющих механизмов координации способно обогатить целый ряд разделов науки государственного управления. Очевидно, это задача на будущее. И это при том, что сама теория принадлежит скорее к области философии, экономики, исторической и политической науки, чем непосредственно к области государственного и муниципального управления.

А. В. Клименко: в связи с этим, думаю, правомерно поставить вопрос не только о направлениях развития теории госуправления, но и о ее самостоятельности. Отвечая на него в несколько провокативном стиле, я бы сказал, что у государственного управления нет своей фундаментальной теории. Теоретические, глубинные обоснования концепций и практических решений, как правило, коренятся в экономической теории, теориях менеджмента и права. Сложно найти что-то специфическое для госуправления, что не находило бы объяснения в указанных теоретических сферах, требовало бы своего особого языка и предпосылок. Например, многие решения в рамках концепции NPM имеют в основе выводы институциональной экономики. Предложения по оптимизации регулирования в значительной степени базируются на экономике права, поведенческой экономике и т.п.

В то же время за долгие годы сформирован огромный пласт интерпретаций положений указанных теорий применительно к государству, государственному управлению. Собственно, этот пласт интерпретаций и составляет то, что принято считать теорией госуправления. Это вовсе не умаляет значимости теории госуправления, не говорит о вторичности, а лишь подчеркивает ее надстроечный и прикладной характер, так же как это происходит в случае инженерных наук по отношению к физике или медицины – к биологии. Именно поэтому студентам на соответствующих образовательных программах для сущностного понимания выводов и положений теории госуправления, рациональных оснований административных решений необходимо изучать экономику, право, менеджмент, социологию, что и предусмотрено в большинстве образовательных программ соответствующего профиля.

Теория госуправления на протяжении всего периода существования развивалась на основе обобщения лучших практик госуправления, адаптации опыта бизнеса. Каждый последующий этап оформлялся в виде различных концепций. Так было с классической школой госуправления, новым госуправлением, надлежащим управлением (Good governance). При этом концепции не сменяли, а, скорее, дополняли друг друга, их «рецепты» предлагались не «вместо», а «наряду с». Изменялись акценты, внимание фокусировалось на новых идеях, но и прежние взгляды не отбрасывались полностью.

Если говорить о современных вызовах, на которые важно дать теоретический и практический ответы, то я бы указал на условия неопределенности и рисков, цифровизацию и меняющийся формат взаимодействия государства и гражданского общества.

Прежде всего, очевидна необходимость поиска методологических и методических ответов на качественное усиление рисков и неопределенности. Они достигли такого уровня, что решения, принимаемые без их учета, ста-

новятся просто неработоспособными и заведомо неэффективными. Впору организовать службу авгуров для предсказания «черных лебедей» и последствий их «прилета».

Отдельные подходы к учету факторов риска уже обоснованы и апробированы в контроле и надзоре, в регулировании в целом. Однако этого еще не сделано в планировании, включая стратегическое планирование. Формально в стратегиях и планах упоминаются риски, стандартным образом выделяются оптимальные и неоптимальные варианты развития. Однако ни понятного обоснования, ни механизмов реакции на изменение условий не дается. Не секрет, что множество программ, планов и стратегий в результате наступления рисков или возникновения непредвиденных обстоятельств стали бесполезными и даже вредными для целей управления, так как фиксируют недостижимые цели и оперируют отсутствующими ресурсами. Зачатки методических подходов к оценке рисков апробируются применительно к национальным проектам. Насколько предлагаемые подходы будут работоспособными – покажет время. Важными являются постоянный мониторинг и актуализация плановых документов, что требует значительных трудозатрат и времени.

В связи с рисками и неопределенностью довольно активно в литературе по госуправлению обсуждаются вопросы устойчивости (*resilience in public administration institutions*) как способности системы адаптироваться, восстанавливаться и трансформироваться перед лицом экономических, социальных и экологических потрясений. Важна адаптация зарекомендовавшего себя в бизнесе гибкого управления (*agile*), упреждающего управления (*anticipatory governance*). Вопросы обеспечения устойчивости госуправления становятся еще более актуальными в условиях возникновения полной неопределенности, когда отсутствует понимание возможных результатов или консенсуса в оценке путей их достижения.

Более глубокого теоретического осмысления заслуживает цифровизация, включая использование больших данных, искусственного интеллекта (ИИ). Цифровая среда и технологии, с одной стороны, значительно улучшают и ускоряют взаимодействия, с другой стороны, меняют формат отношений государства и гражданского общества, требуют новых навыков, ставят вопросы безопасности, конфиденциальности, этики и многого другого. Цифровизация меняет подходы к регулированию, создает возможности его алгоритмизации, удешевляет контроль и надзор во многих сферах, позволяет проводить на основе больших данных более объективную оценку регулирующего воздействия. В то же время цифровизация связана с прямыми и косвенными издержками для государства и бизнеса, для оценки которых требуется развитие методологических подходов.

Многоменяет и движение от электронного правительства (*e-government*) к мобильному правительству (*m-government*), которое, с одной стороны, обеспечивает более удобное, доступное и клиентоориентированное предоставление услуг, с другой стороны, означает более глубокое проникновение государства в жизнь граждан, возникновение возможностей манипулирования их решениями и контроля поведения.

Необходимо и теоретическое осмысление роли в современном обществе цифровых платформ и ИТ-корпораций, влияние которых на гражданское общество и государство многократно возросло. Правительства многих стран постоянно заботятся об укреплении своего ИТ-блока, развивают регулирование цифровой сферы. Так, в США осенью прошлого года принято решение о необходимости разработки в каждом исполнительном агентстве требований и рекомендаций по учету влияния ИИ, а также были введены должности директоров по ИИ.

Актуальным для дальнейшего теоретического изучения является вовлечение гражданского общества в госуправление, исполнение государственных функций и оказание государственных услуг (аутсорсинг, саморегулирование, открытое правительство и пр.) и происходящее в связи с этим размывание границ государства и гражданского общества. Эти вопросы рассматриваются в концепции Third Party Government и составляют одно из важных звеньев парадигмы Good Governance. Важно изучение проблем, связанных с передачей части государственных полномочий негосударственным агентам, а также вопроса обратного проникновения государства в институты гражданского общества. Новой трактовки требует и фундаментальный тезис о политико-административной дихотомии, который был основой выделения науки госуправления.

Возвращаясь к вопросу о науке госуправления и ее развитии, хочу отметить сложности, возникающие в связи с влиянием объекта изучения (государства, системы госуправления) на исследователей. В отличие, например, от экономики, где влияние объекта возможно, но все же ограничено и рассредоточено среди множества экономических агентов, чаще всего не выступающих консолидированной группой, государство монополично и едино в оценке результатов научных исследований, затрагивающих его интересы. Это сказывается на выборе тем для финансирования исследований, на доступности информации, оценке результатов и возможности их внедрения. При анализе успехов и неудач науки госуправления этот фактор нельзя недооценивать.

Л. И. Якобсон: реагируя на очень интересное выступление Андрея Витальевича, затрону только вопрос о месте самостоятельных теорий науки госуправления. Постановка этого вопроса придает нашей дискуссии ту остроту, которой ей, как мне казалось, недоставало. Исследователям, занимающимся тематикой госуправления, несомненно, необходимо знание теорий целого ряда дисциплин. Но достаточно ли его? Попробую пояснить отрицательный ответ на некоторых примерах.

Мы знаем, что не очень удачным оказалось разделение госорганов на правоустанавливающие и правоприменяющие. Между тем в пользу разделения приводились серьезные аргументы. Мало того, имеется успешный опыт реализации подобного подхода в целом ряде стран. Сугубо эмпирически мы убедились, что у нас это пошло не так, как задумывалось. А почему? Какие особенности нашей страны и нашей системы госуправления не были учтены? Быть может, надо было учесть некие факторы, оставшиеся вне поля зрения? Если так, то какие именно? Убедительные ответы на по-

добные вопросы предполагают взаимосвязанное развитие теории и эмпирических знаний. Будь у нас адекватная теория, наверное, заранее разглядели бы «подводные камни» и, быть может, убрали бы их или обошли. Причем такая теория относилась бы именно к науке госуправления, а не к одной из других дисциплин.

Приведу еще один пример. При наших госорганах существуют общественные советы. Дело благое, но их активность и эффективность работы весьма разнообразны. А от чего они зависят? Что надо сделать, чтобы уровни эффективности выровнялись, причем, как минимум, по той планке, которая ныне выглядит верхней? Опять же можно давать ответы, базируясь только на имеющихся наблюдениях, но естественно стремиться к переходу от разрозненных наблюдений к созданию целостной теории, которая позволяла бы предвидеть проблемы и вызовы и заблаговременно отвечать на них.

Пожалуй, выскажу еще одну мысль, причем не впервые. Нынешние реалии безальтернативно требуют определенного повышения роли планирования, в особенности стратегического. Но каким оно должно быть? За обсуждениями и рекомендациями чаще всего видна логика, условно говоря, математического программирования. Между тем глубокая неопределенность, о которой говорил Андрей Витальевич, по-видимому, требует теоретизирования скорее в логике теории игр. Короче говоря, думаю, что у нашей науки есть свое поле теоретических построений, однако пока еще не очень возделанное.

А. Я. Рубинштейн: скажите, пожалуйста, теория государственного управления не нуждается в экономической теории?

Л. И. Яковсон: нуждается, конечно.

А. Я. Рубинштейн: значит, все-таки нужна экономическая теория? Одновременно мы знаем, что есть кризис экономической теории. Но если есть кризис экономической науки, то на какую теорию ориентироваться?

Л. И. Яковсон: это очень хороший вопрос. Я ведь пока говорил о задачах самой науки госуправления. Разумеется, эта наука не может не использовать достижения экономической науки, равно как и политической науки, социологии, психологии, статистики и других наук. Кстати, существует и обратная связь. По крайней мере ясно, что развитие политической науки во многом зависит от того, что открывает наука госуправления. Это верно, в частности, потому, что представители политической науки не очень важными техническими проблемами подчас считают то, что лимитирует реализацию их идей на уровне конкретных действий государственного аппарата. В таких случаях, если идея принимается к реализации, практический результат может оказаться неожиданным.

Коль скоро важны взаимные связи между дисциплинами, неблагополучие в развитии одной из них, конечно, сказывается на других. Однако мне кажется, что мы ощущаем определенные кризисные явления в развитии экономической теории в большей мере, чем в теории госуправления. Парадокс в том, что до кризиса надо еще дожить. То, что называется кризисом среднего возраста, не знакомо юным. Если почитать Маршалла, я уже не го-

ворю про Адама Смита, то вряд ли ощутим симптомы кризиса. Экономическая наука старше науки госуправления, и для нее сейчас настало время очередного кризиса, надеюсь, что плодотворного. Ведь кризис – не строительство на голом месте при отказе от всего ранее наработанного. А сколько кризисов пережило естествознание... Что же касается использования достижений экономической теории в науке госуправления, то, насколько могу судить, весьма и весьма полезно было бы полнее освоить многое из того, что экономисты не подвергают сейчас пересмотру.

А. Я. Рубинштейн: Лев Ильич, а может, в экономической науке больше наблюдений и объективных процессов, а тут волюнтаризм.

Л. И. Яacobсон: наблюдений действительно пока маловато, особенно с учетом того, что процессы в сфере госуправления даже больше отражают специфику места и времени, чем экономические процессы. Это требует более разнообразных наблюдений, а наука госуправления значительно моложе, у нее многое впереди не только в плане теории, но и в плане эмпирики. Что же касается объективности, думаю, что всюду, где люди наблюдают действия других людей – а они ведь направляются не только внешними обстоятельствами, но и волей этих людей, – об объективности имеет смысл говорить в основном применительно к границам возможностей и отчасти применительно к тенденциям массового поведения. И то, и другое нуждается в теоретическом объяснении. Готовы ли мы уверенно говорить о границах возможностей, например, применительно к той же деятельности общественных советов? Экономическая наука в немалой степени научилась оценивать и объяснять коридоры возможностей и тенденции изменений тех переменных, с которыми работает, хотя мы говорили о кризисных явлениях. Да и в области госуправления теоретическая работа находится отнюдь не на нуле, иначе у нас не было бы предмета обсуждения.

А. Я. Рубинштейн: экономическая наука все-таки предполагает некие базовые предпосылки, они могут не выполняться. А какие базовые предпосылки есть у теории государственного управления?

Л. И. Яacobсон: у меня нет готового ответа. Давайте обсудим вместе.

И. И. Смотрицкая: Лев Ильич, разрешите одну небольшую ремарку по поводу работы общественных советов. Мне представляется, что отчасти сложившаяся ситуация связана с достаточно «узким» пониманием государственного управления – только как администрирования. Поэтому решения всех созданных советов необязательны, мы можем с вами выработать любые положения, наилучшие рекомендации, но в итоге решает чиновник – принять или не принять их к сведению.

Л. И. Яacobсон: наверное, было бы лучше, если бы они были обязательными, но вопрос в том, в какой мере и на кого может быть возложена ответственность за возможные ошибки. Чиновник несет личную ответственность за решения, а общественники – это общественники. Это я не к тому, что надо оставить все как есть, а к тому, что в этом вопросе, как и во многих других, не обойтись без поиска неочевидных решений, причем сбалансированных с точки зрения разных интересов и критериев. Тут, вероятно, могла

бы пригодиться соответствующая теория. Как бы то ни было, мы, на мой взгляд, совсем неплохо продвигаемся в обсуждении предложенной повестки. Давайте продолжим.

Г. А. Борцевский: уважаемый Лев Ильич, уважаемые коллеги, начать мне хотелось бы со слов глубокой благодарности за тематику нашего обсуждения, которая мне представляется очень актуальной. Возможно, будучи представителем научной молодежи, я позволю себе некоторый радикализм в оценках, заранее прошу мне его простить.

Главная проблема обсуждаемой нами темы, как упомянул Алексей Георгиевич, – это востребованность науки государственного управления. Одна из центральных проблем нашей научной области, на мой взгляд, заключается в ее недостаточной востребованности на всех уровнях: от теоретического осмысления процессов до практической подготовки кадров. Разработки, сделанные учеными по заказу госорганов, внедряются совершенно не так, как они были написаны. Если предложено три сценария, то реализуется некий четвертый, который ученые не предлагали. Хотя если ученые делают что-то полезное, то этим нужно ведь пользоваться. Частота обращения управленцев-практиков к ученым для разработки тех или иных прогнозов и сценариев в последние годы не растет, а уменьшается. И это очень важный индикатор кризисного состояния нашей дисциплины.

В чем же причины такого положения вещей? Причин видится две. Прежде всего – это отсутствие или слабость идентичности внутри сообщества экспертов по государственному управлению. Здесь можно сказать и о полисемии используемых нами терминов, т.е. о терминологической неопределенности (например, если мы сейчас спросим, что такое государственное управление, возникнет масса определений). Далее – институциональная неопределенность. Это то, с чего начал Алексей Георгиевич: утвержден паспорт научной специальности по государственному управлению, и, казалось бы, можно защищать диссертации. Однако защититься непосредственно по госуправлению нельзя; ты становишься кандидатом экономических, политических либо исторических наук. По факту наука госуправления остается, как и прежде, раздробленной, расфокусированной. Очевидно, что если вы защищаетесь в экономическом совете непосредственно по теме госуправления, над вами довлеет экономическая теория, даже если она не очень применима к предмету вашего исследования. От аспирантов, которые будут защищаться по госуправлению в политологическом совете, их руководители будут требовать политической фразеологии, использования политических теорий и т.д.

Проиллюстрирую свой тезис результатами свежего экспертного опроса. Некоторые присутствующие коллеги принимали в нем личное участие. 12–13 апреля 2024 г. проходил Международный московский политологический форум в Президентской академии. Я имел честь модерировать панель по соотношению политологии и науки государственного управления. Все участники секции являлись экспертами в данной области. Докладчикам был задан простой вопрос: существует ли самостоятельная наука государственного управления или это часть политической науки?

В мини-опросе приняли участие десять докторов наук и три кандидата наук; аспирантов и студентов мы в этот раз не учитывали. Ответы распределились следующим образом: 77% опрошенных (девять докторов и один кандидат наук) заявили, что госуправление является самостоятельной предметной областью; 15% (один доктор и один кандидат) ответили, что госуправление является частью политической науки, и 8% (один кандидат наук) не определились. О чем это говорит? Вроде бы есть очевидное большинство, но люди пришли на секцию по госуправлению, и тем не менее среди них нет единства мнений. Это подтверждает отсутствие идентичности в среде экспертов.

Другая причина невостребованности – отсутствие явной полезности управленческого образования. Выпускники вузов по направлению ГМУ менее востребованы в органах публичной власти по сравнению с экономистами или юристами, потому что нанимателю не понятно, что они умеют.

Не буду называть вуз и программу, но она у всех на слуху и касается обучения резерва высшего звена управления в одной весьма развитой стране. Когда ее обсуждают, называют два уникальных преимущества. Первое – это закрепление за каждым участником персонального наставника из числа действующих госслужащих. Второе – прохождение участниками тренингов на командообразование. Казалось бы, все хорошо, но не напоминает ли это средневековый цеховой способ обучения по модели мастера и подмастерья? Где тут место теории?

Привожу второй пример, тоже в некоей довольно развитой стране. В ней имеется обычная программа подготовки экономистов по работе с данными для крупных коммерческих корпораций, даже не менеджеров. Элементом этой программы является приглашение нобелевского лауреата по экономике для беседы с участниками программы, в ходе которой он отвечает на их вопросы, в частности о том, как адаптировать модель, за которую он получил Нобелевскую премию, к решению стоящих перед участниками задач. Какой отсюда вывод? Бизнес нуждается в умных парнях, которые умеют применять теорию для увеличения прибыли компании, и за это им хорошо платят. По-моему, примеры довольно показательные. Впрочем, и нобелевских лауреатов по госуправлению пока нет.

В завершение ряд предложений. Первое – о методах и теориях. Я солидарен с теми коллегами, которые сомневаются в том, что существуют специфические методы и теории в области государственного управления. Но даже если они есть, ими, в любом случае, нельзя ограничиваться. Научный поиск всегда отталкивается не от метода, а от проблемы, и уже под решаемую проблему подбираются подходящие методы. Поэтому специалисты по госуправлению уже с бакалавриата должны владеть широким спектром методов общественных наук, в первую очередь, количественными методами. Потому что количественные методы – это некая формализация процесса мышления, это не вольный нарратив в духе авгуров. Нам нужны хорошие аналитики, специалисты по работе с данными в системе госуправления.

Второе предложение: необходимо картирование предметных полей по госуправлению. Алексей Георгиевич разработал методологию таких

исследований, есть общее понимание того, что это такое, но не проводится регулярный анализ, потому что нет заказчика. Необходимо анализировать поток исследований, выпущенных в течение года, трех лет, в распределении по предметным полям, нужно фиксировать появление новых тематик. Это позволит своевременно корректировать содержание обучения и проводить исследования с использованием единой логики и терминологии.

Следующий момент – систематизация теорий. Сейчас каждый профессор учит студентов тому, что знает сам. Наука госуправления формируется исподволь, и в ней должен идти стандартный процесс институционализации, которая, скажем, в физике произошла два столетия назад, а в экономике – два-три десятилетия назад. Как минимум, требуется формирование сильной, работоспособной ассоциации специалистов по госуправлению, по аналогии с ассоциациями политологов и экономистов. На мой взгляд, подобная организация призвана осуществлять систематизацию теорий, определять границы предметной области, фиксировать процесс размежевания научных школ. Причем, безусловно, граница между ними должна быть проницаемой. Рекомендации, которые будет вырабатывать эта ассоциация, должны доводиться до сведения прежде всего профессионального сообщества, носить более или менее конвенциональный характер. Они должны доводиться также до сведения регулятора и становиться некими стандартами для подготовки специалистов и научных кадров. Может быть, нужны особые этические стандарты госуправления по аналогии с биоэтикой.

Предметом деятельности ученых в области государственного управления, начиная с выпускных квалификационных работ, должна быть попытка прогнозирования, предсказания результатов управленческих процессов. Сначала 90% таких прогнозов будут ошибочными, через пять лет будут ошибочными уже 75%. Это стандартный процесс, через который прошли физика, биология. Смысл в том, чтобы сфокусировать исследовательские усилия, использовать более или менее универсальную, общепринятую терминологию и чтобы каждое исследование соответствовало определенной предметной области ГМУ, по аналогии с JEL-классификацией в экономике. Вы не можете исследовать экономику или физику вообще, вы всегда работаете в конкретной предметной области, а в госуправлении все еще допускаются рассуждения «в общем и целом». И когда это удастся преодолеть, мы получим совершенно другой уровень институционализации дисциплины, другие результаты и другое отношение со стороны заказчика.

А. Я. Рубинштейн: согласитесь ли вы, если я скажу, что теория государственного управления есть просто прикладное направление экономической науки?

Г. А. Борщевский: абсолютно правомерный вопрос. Он как раз перекликается с моим тезисом об отсутствии институционализации дисциплины госуправления. В настоящее время, если я являюсь аспирантом кафедры экономики и защищаюсь по госуправлению с точки зрения экономики, то на этот вопрос я отвечаю «нет». Но если я аспирант-политолог и моя задача – уложиться в паспорт политологической специальности, значит, я отвечаю «да, существует наука управления, отдельная от экономики».

В свою очередь, если мы понимаем экономику в предельно широком, аристотелевском смысле как всякую хозяйственную деятельность людей, то госуправление выступает здесь элементом организации этой деятельности. Тогда, безусловно, ответ на ваш вопрос – «да». Но, рассматривая экономику в ее современном академическом, узкоспециализированном виде, мы не можем считать ее основой государственного управления.

Л. И. Якобсон: Александр Яковлевич знает не хуже меня, а может, и лучше, что тот кризис, о котором говорили, не в последнюю очередь связан с отсутствием консенсуса по вопросу о том, что есть экономика. Соответственно, ответ на вопрос, только что заданный, сильно зависит от позиции, которую занимает тот или иной исследователь по другому вопросу.

А. Я. Рубинштейн: я поставлю свой вопрос в более узком смысле. Нужна ли для государственного управления своя теория?

Л. И. Якобсон: дело все в том, что любая наука рождалась, и об этом только что совершенно справедливо было сказано, в ответ на какие-то реальные практические запросы. Запросы к научному осмыслению процессов государственного управления вряд ли сводимы только к тому, что способна предложить экономическая наука.

А. Я. Рубинштейн: тогда надо вернуться к вопросу о предпосылках теории государственного управления.

Л. И. Якобсон: мы это, в сущности, и обсуждаем. Видно, что вполне готового убедительного для всех ответа пока нет. Но мне кажется, видно и то, что мы продвигаемся в его поиске. Кроме того, трудности в построении некой единой большой теории не исключают успехов в теоретизировании, так сказать, локальном. Оно вполне может быть полезным для практики. Например, можно говорить о более-менее сложившейся теории построения и использования целевых индикаторов, а также о том, что у нас на практике она не очень учитывается. Отсюда чрезмерная множественность индикаторов и их необоснованная ригидность, смешение целей с их прокси и прочее.

Да и, условно говоря, локальные экономические теории в очень многих случаях работают совсем неплохо в то же самое время, когда дискутируются базовые моменты, относящиеся к общей системе.

А. Я. Рубинштейн: те предпосылки, которые были записаны, не выполняются.

Л. И. Якобсон: не совсем так. Они выполняются, точнее, являются достаточными во многих частных случаях, к которым как раз относится то, что я назвал локальными теориями. Это как механика Галилея-Ньютона. Ее не хватает для объяснения устройства мироздания, но она верна в тех пределах, в которых должен мыслить, например, инженер-строитель. По моему ощущению, не следует недооценивать имеющееся теоретическое обеспечение многих аспектов практической работы не только в области экономики, но и в области госуправления. Конечно, и переоценивать не следует, как видно, в том числе, из нашего обсуждения. Давайте продолжим его.

А. М. Марголин: уважаемые коллеги, я вернусь к началу нашей беседы, когда Алексей Георгиевич говорил о том, что сформировалось предмет-

ное поле, и в ответ на это Лев Ильич назвал это выступление благостным. Мне кажется, правильно и то, и другое утверждение по следующей причине. Мы действительно создали паспорта специальности «Государственное и муниципальное управление», и можно защищаться по экономическим, социологическим и историческим наукам. Но ведь это же не все поле государственного управления. Мы сейчас довольно много говорили о политических науках, очевидно, что это поле есть и в юриспруденции. Значит, поле ГМУ еще недостроено. Если в паспорте юриспруденции просто использовано другое название, но по сути все сделано качественно, то с логикой паспорта в политологии можно поспорить. Там специальность называется «Государственное управление и отраслевые политики».

В новом экспертном совете ВАК по экономике первое, что было сделано, – это изменено его название. Если ранее он назывался экспертным советом по региональной и отраслевой экономике, то теперь это экспертный совет по экономике и управлению регионами, отраслями и межотраслевыми комплексами, что вполне объяснимо: отраслевой статистики в Росстате уже давно нет. Даже в обычной беседе мы оперируем такими межотраслевыми понятиями, как топливно-энергетический, агропромышленный, военно-промышленный, металлургический, химико-технологический комплексы. Поэтому думаю, что отраслевой крен специальности «Государственное управление и отраслевые политики» обедняет содержание проблемы и по сути дублирует то, что мы рассматриваем в экономике.

Несколько слов о другом аспекте нашего обсуждения. Честно говоря, сейчас испытал крайнюю степень неудовлетворенности данными опроса, показавшими, что 15% его участников считают государственное управление частью политической науки. Вспоминаю изречение Черчилля, который на вопрос журналиста «Чем отличается политик от государственного деятеля?» ответил, что политик думает о следующих выборах, а государственный деятель – о следующих поколениях. Это принципиально иной подход к госуправлению.

Теперь о том, что с моей точки зрения сегодня важно. Объективно новая геополитическая реальность привела к тому, что мы живем в эпоху возрастающей роли государства. Наверное, в среднесрочном и особенно в долгосрочном плане это должна быть перевернутая парабола: сейчас мы видим ее восходящую ветвь, но должны быть созданы предпосылки, при которых роль государства будет оставаться высокой там, где это необходимо, но при этом будет расти и роль бизнеса, и роль гражданского общества. Только в их взаимодействии может быть обеспечено реальное развитие страны и ее конкурентоспособность.

Отмечу, что интересы гражданского общества далеко не всегда выражаются финансовыми показателями. Более того, сама идея их представления в финансовой форме требует переосмысления. Экономическая наука в долгу перед обществом, в ней есть определенные недостатки, свидетельство чему – давняя дискуссия о методологии расчета валового внутреннего продукта. Например, сейчас мы боремся с наводнениями – потратим бюджетные деньги, которые на бумаге нам дадут рост валового внутрен-

него продукта, но качество жизни восстановим таким и там, каким и где оно уже было. Тогда получается, что ответ на вопрос о совершенствовании методики определения ВВП экономисты без специалистов из области государственного управления не дадут. Амартия Сен и Махбуб уль-Хак в свое время придумали индекс развития человеческого потенциала, который, помимо душевого ВВП, учитывает и уровень образования, и продолжительность жизни. Таким образом, через учет тех факторов, которые к деньгам свести невозможно, они попытались ликвидировать недостатки, органически присущие валовому внутреннему продукту.

И вот здесь проходит очень серьезный водораздел. Не могу согласиться с теми, кто говорит о том, что госуправление – это не самостоятельная область исследований, а часть менеджмента. Например, когда мы оцениваем проекты для бизнеса, мы считаем NPV. Но мы же не делаем это при оценке эффективности госпрограмм, потому что не можем свести львиную долю эффектов к финансовым показателям. Значит, мы переходим к индикаторным методам и всей соответствующей методологии оценки, которая объективно необходима хотя бы потому, что роль гражданского общества в принятии управленческих решений будет только увеличиваться. Этот процесс происходит сегодня на наших глазах.

Я иногда привожу такой пример. Если лет пятнадцать назад мы попросили бы переводчика перевести термин «краудсорсинг» (crowdsourcing), он сказал бы, что это бесплатный труд волонтеров из толпы. А сейчас краудсорсинг превратился в совершенно нормальную управленческую технологию – создаются платформы, где мнение людей консолидируется и учитывается при принятии решений.

В этом контексте хотел бы сказать несколько слов о приоритетах. Как правило, в качестве приоритетов государственной политики называют определенные отрасли, развитие промышленных кластеров, регионов и т.д. Мне кажется, в современных условиях верхнеуровневым приоритетом должна стать идеология обретения реального суверенитета, причем не только технологического, о котором мы постоянно говорим. Это комплексное понятие. Это и культурный, и финансовый, и информационный, и торговый суверенитеты. Но тогда, если признать обретение суверенитета как комплексную проблему, следует вывод, что без специалистов в области госуправления мы не найдем ответа на вопрос о том, какими же методами этого суверенитета достичь.

Очевидно, что решение такой задачи означает выраженный приоритет долгосрочных стратегических целей перед краткосрочными. От краткосрочного мышления, ориентированного на немедленный финансовый результат, надо избавляться. Когда студент, отвечая на вопрос о цели предпринимательской деятельности, называет получение прибыли, я предлагаю ему прийти еще раз. Это вопрос профессиональной культуры. Краткосрочное целеполагание присутствует и в госуправлении, потому что государственный служащий думает: «А вдруг начальника снимут, а меня уволят? Может быть, надо поскорее конвертировать существующие административные возможности во что-нибудь материальное?».

С точки зрения стоящих перед нами вызовов, в теории госуправления возникает проблема формирования стратегического мышления. Здесь очень важен вопрос доверия. С моей точки зрения, хотим мы этого или нет, но требования в Российской Федерации к принятию управленческих, инвестиционных, любых других решений должны быть выше, чем на Западе. Попробую пояснить на примере процентных ставок. Процентная ставка, если грубо, – это инфляция плюс премия за риск. При одинаковой инфляции где будет выше премия за риск? Это вопрос качества институтов, или формальных и неформальных правил и механизмов, обеспечивающих выполнение этих правил. Как у Достоевского: «Судить будем по закону или по совести?». Инвестор из промышленно развитых стран даже не поймет, о чем мы говорим. И тогда объективно при одинаковых темпах инфляции премия за риск у нас оказывается выше. Раз этот ресурс дороже, то и требования к эффективности его использования выше. Так же можно и на примере стоимости других ресурсов сделать аналогичные выводы. Следовательно, нам нужно лучше готовить управленческие кадры, которые должны уметь находить и обосновывать целесообразность реализации тех или иных проектов при наличии жестких требований к эффективности использования ресурсов.

Далее – в сегодняшних условиях возрастает спрос на справедливость. Так, остро стоит вопрос неравенства, по которому мы часто спорим. Знаю, что существует много экономистов, которые утверждают, что неравенство – это двигатель прогресса. Тот, «у кого мало», видит того, «у кого много», и старается стать таким же, как он. Но если это различие чрезмерно, тот, «у кого мало», скорее всего, не увидит социального лифта, воспользовавшись которым, он сможет существенно улучшить качество своей жизни. Полагаю, избыточное неравенство – это не «двигатель прогресса», а его тормоз, и в существующих условиях – особенно. Отмечу, я раньше сам считал, что нам не нужна прогрессивная шкала подоходного налога, но сейчас думаю иначе. Во-первых, мы уже имеем современные информационные системы, позволяющие собирать налоги достаточно эффективно, и во-вторых, в новой реальности жесткого противостояния с коллективным Западом запрос на социальную справедливость имеет уже другое, более явное измерение.

Продолжая тему справедливости, обращаю внимание на такой часто обсуждаемый, в том числе в научных статьях, механизм. Предлагается нормировать зарплату руководителя так, чтобы она не превышала среднюю зарплату в организации более чем в десять раз. Конечно, это грубая математическая ошибка для начальной школы. Потому что совершенно понятно, что руководитель возьмет пару заместителей с высокой зарплатой и сделает свою зарплату в 10 раз выше средней. Но тогда к минимальному уровню зарплаты дифференциация может составить 100 и более раз. То есть нормировать дифференциацию доходов нужно не к среднему, а к минимальному уровню. Этот механизм был отработан еще Святославом Федоровым в МНТК «Микрохирургия глаза» и показал высокую эффективность практического применения.

Последнее, о чем хочу сказать, это про ответственность за бездействие. В Узбекистане эту норму ввели прямо в новый закон Республики Узбекистан о государственной службе. У нас она используется только в случае, когда госслужащего несправедливо уволили, и он может обжаловать задержку сроков рассмотрения его жалобы.

На мой взгляд, сфера применения ответственности за бездействие намного шире. Что происходит на практике? Мы приходим к государственному служащему, принимающему решения, и говорим: «Смотри, какой замечательный проект». И профессионализм ему позволяет с нами согласиться. Однако этот госслужащий понимает и то, что деньги могут быть использованы нецелевым образом, т.е. инициатор проекта эти деньги куда-то денет, а что будет с ним самим? В лучшем случае – уволят, в худшем – посадят. И это становится причиной того, что он нацелен на отказ. Никакого демпфера с точки зрения ответственности за бездействие у него нет. А для того, чтобы отказать, профессионализм не нужен, он нужен для того, чтобы разрешить. И вот здесь, мне кажется, необходима какая-то законодательная подпорка. Я поинтересовался у своих коллег из Узбекистана: вот вы приняли такую норму, а как вы это будете делать практически? У них пока нет ответа, но сам факт появления этой нормы в законе говорит о том, что они поднялись на новый уровень понимания проблемы.

И в заключение. Мне кажется, что нам все равно в теории госуправления придется жить в той системе координат, которую мы у себя в Институте финансов и устойчивого развития РАНХиГС назвали двумя триадами устойчивого развития. Мы должны развивать у госслужащего способность решать сложные экономические, социальные и экологические проблемы в комплексе на основании согласования долгосрочных интересов бизнеса, государства и гражданского общества. Вот, с моей точки зрения, примерный лейтмотив развития теории государственного управления.

Л. И. Якобсон: мне кажется, выступление Андрея Марковича убеждает, что теории, по крайней мере, применительно к некоторым, пусть частным, но важным вопросам имеются. Они нам подсказывают: вот это делать нельзя, а вот это надо, причем таким-то образом. Иллюстрацией к тому, что Андрей Маркович говорил про ВВП, является очень хорошая статья, опубликованная в журнале «Вопросы прогнозирования». У нее несколько авторов, все они очень известные и компетентные люди, уважаемые в сообществе экономистов. В начале статьи сказано, что самое главное (я немного утрирую) – это темп роста ВВП, а в конце говорится, что ВВП – не главное, о чем надо заботиться. Стоит ли обращать чрезмерное внимание на то, в какую словесную форму авторы облекли основное содержание статьи? На мой взгляд, не стоит, потому что в центре статьи находится не отношение к ВВП, а глубоко понимаемая авторами проблематика экономического прогнозирования, и даны ценные практические рекомендации. Вопрос же о том, что главное, а что нет, я бы отнес к тематике не экономической науки, а науки госуправления. А сейчас хотел бы попросить выступить Александра Яковлевича.

А. Я. Рубинштейн: говорить о больших и частных теориях, тут, наверное, одного слова мало. Мне понравилось ваше предыдущее выступление

по двум обстоятельствам. Шел разговор о многочисленных теоретически важных вещах. Они не претендуют на общие теории, они не объясняют всего, но конкретные вещи объясняют. Самой главной была конечная фраза, которая соответствует и тому, что подготовил я. Еще раз хочу сказать, что я довольно далек от тематики государственного управления, но так или иначе касаюсь его, занимаясь экономической теорией.

Когда речь идет о государственном управлении, я не могу до конца понять некоторые вещи. Прежде всего потому, что не понимаю, какое содержание вы вкладываете в понятие «государство». У меня такое ощущение, что современная наука не предоставляет некоего общепризнанного содержания понятия «государство». В его многочисленных дефинициях доминирует узкий подход с упором лишь на один из элементов государства – власть, без учета того, что содержание понятия «государство» в его эволюционной истории многократно менялось. Я использую следующее определение: государство – это социальная целостность, созданная национальной или многонациональной общностью на определенной территории и функционирующая в форме метасистемы «политическая власть – экономика – гражданское общество».

Такое понимание государства требует уточнения и другого важного его составляющего – понятия «гражданское общество». Здесь также существует много разнообразных трактовок. Но, в отличие от весьма распространенного узкого определения государства, в случае с гражданским обществом наблюдается противоположная картина: доминирует расширенное толкование, охватывающее, по существу, весь третий сектор, включая НКО и благотворительные организации. Особое место в понимании гражданского общества принадлежит социологической версии с ее акцентом на противостояние самоорганизуемых и самоуправляемых институтов органам политической и исполнительной власти. Подобное содержание категорий государства и гражданского общества является для меня отправной точкой или одной из базовых предпосылок.

Сделаю еще одно замечание, которое касается того, о чем Лев Ильич говорил в самом начале. В более общем случае речь идет о «государстве» и «социальном порядке». При этом социальный порядок (по Фридриху Хайеку) складывается в результате того, что каждый его элемент существует, уравновешивая действующие на него силы. Применительно же к определению государства, которым я пользуюсь, речь идет об уравновешивании, влиянии элементов метасистемы «политическая власть – экономика – гражданское общество». В этой связи нужно сказать о рыночных провалах, генерирующих увеличение вмешательства политической власти в экономику, а также о провалах патерналистского государства, связанных с претензией политической власти на свое знание «как должно быть» и, что не менее важно, о провалах гражданского общества, обусловленных «недостаточностью самоорганизаций» (по Лестеру Саламону), вызывающих изменения в «уравновешивании» элементов рассматриваемой метасистемы.

Исходя из этого и отвечая на поставленные в самом начале беседы вопросы, наверное, можно без ограничения общности выделить следующие

направления развития теории и методологии государственного управления. Первое: построение модели в контексте ключевого тезиса об уравнивании сил, действующих на социальный порядок, в оптике экономических измерений, включая количественные показатели, характеризующие социальную структуру государства. Второе: построение индикаторов, характеризующих меру влияния каждого элемента метасистемы – политическая власть, экономика, гражданское общество, их соотношения. Третье: разработка теоретических подходов и методологии управления, направленных на рост сбалансированности метасистемы в результате расширения поля общественного выбора, демократизации процессов целеполагания, расширения публичных форм управления.

Я хотел бы подчеркнуть, что проблема сбалансированности кажется мне одной из центральных проблем государственного управления. Спасибо.

Л. И. Яковсон: мне представляется очень ценным то, что Александр Яковлевич продемонстрировал нам и, конечно, читателям незавершенный опыт формирования теории, которая могла бы выйти за пределы частной проблематики. Сказанное наверняка пробудило желание отозваться на те вызовы, о которых говорил Александр Яковлевич, и те предварительные ответы, которые он предлагает. Предлагаю подумать об организации их отдельного обсуждения. В его основу можно будет положить текст, который, как я знаю, готовит Александр Яковлевич. А сейчас слово Евгению Михайловичу.

Е. М. Стырин: сегодня имеет смысл говорить о цифровом государственном управлении – оно уже не может быть не цифровым. Тотальное проникновение цифровых технологий диктует необходимость переосмыслить саму систему государственного управления, ее структуру, ее функционирование через два взаимосвязанных компонента: барьеры и немедленно возникающие эффекты в контексте цифровой трансформации.

Единой теории государственного управления не наблюдается. Не удается синтезировать ее одновременно с привлечением экономики, социологии и политологии. В традиции российской науки, в отличие от западной, принят широкий взгляд на проблему в контексте госуправления. Так, на науку госуправления проецируется и разность культур. Как Лев Ильич говорил, возникающие концепты госуправления неразрывно связаны с теми странами и культурами, в которых они возникают, и это остается справедливым.

Могу констатировать, что растет число применяемых методов как раз в госуправлении. Мы с коллегами в рамках работы в Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ проводим эксперименты самого разного рода – социальные, психологические, текстовые и т.д. Продолжаются попытки строить индексы, рейтинги в сфере цифровой трансформации в госуправлении. Для обсуждаемого нами научного поля характерен междисциплинарный методологический подход.

Полагаю, что ученый в области госуправления, как и практик, должен демонстрировать, может быть, не всегда глубокое, но знание очень разных методов одновременно, поскольку госуправление оказывает комплексное

воздействие на общество. Здесь не только экономика, но и человек. И это отдельное, неэкономическое направление в поле госуправления. Выяснилось, что это сфера изучения не только социологии, но и психологии, поскольку мы имеем дело с человеком, его эмоциями, его поведением.

Мы начали сотрудничать с лабораториями психологических исследований, причем достаточно эффективно. Оказалось, нас давно ждали: бизнес уже приходил, он давно изучает поведение человека в цифровой среде на основе цифрового следа. Это принципиально новое направление. Но и традиционные методы не исчезают. Продолжают использоваться социологические методы – интервью, опросы, полуструктурированные интервью. Эконометрика также задействована в полной мере – и это тоже является стандартом для науки госуправления.

Эксперименты и библиометрические методы работают особенно хорошо, когда речь идет не только о структуре – о федеральном и региональном уровнях, о полномочиях органов власти, но и о людях в системе госуправления, например, о госслужащих. Когда мы не можем добиться прямых ответов на свои чисто исследовательские вопросы, приходится изобретать новые подходы к проведению исследований, чтобы респондентам было комфортно отвечать на задаваемые им вопросы. И это часть работы исследователей в области госуправления.

В социальных науках применяется анализ социальных сетей, настроений граждан, и это показывает, насколько усложнились и одновременно упростились в использовании цифровые инструменты для исследований. Необходимо владеть разными подходами, методами исследований – от экономических до социальных и психологических, а также уметь их комбинировать.

Источником для постановки новых гипотез является в том числе сравнительный анализ различных систем госуправления. Что касается цифровизации, то существуют страновые различия в подходах, моделях. Их анализ и изучение позволяют вычлениить те аспекты, которые могут оказаться полезными для применения в России.

Происходит заимствование опыта управления из бизнеса. Он осмысливается, анализируется, и какие-то принципы и методы начинают также использоваться в госуправлении. Государство взаимодействует с бизнесом, клиенты бизнеса желают аналогичного качества взаимодействия с государством. Под этим воздействием органы власти начинают перестраивать свою деятельность, руководствуясь принципом клиентоцентричности, т.е. внедряют решения в ориентированном на клиента виде. В настоящее время, развивая и сменяя принцип клиентоцентричности, все большее распространение получает принцип человекоцентричности, что в корне меняет постановку проблемы. Потому что для государства гражданин не обязательно и не только клиент – он со своими принципами и ценностной ориентацией встает в центр деятельности государства. Здесь уже недостаточно клиентских историй – возникает проблема доверия. Мы рассматриваем его как феномен цифрового доверия, отражающегося в цифровой среде. Требуется изучения он сам, а также лояльность и соответствующие издержки, причины роста или падения уровня доверия.

Сегодня довольно остро стоит проблема ad hoc реагирования на внешние запросы, т.е. проблема адаптивности. Как ее решить? Путем создания неких оценочных эволюционных моделей развития госструктур? Но они в себя включают очень много параметров, требующих оценки: организационная культура и ее изменения, компетенции госслужащих и проч.

Основанное на данных датацентричное госуправление представляет собой отдельное направление. Как в его рамках могут быть устроены процессы? Очевидно, что они должны меняться. Вводится понятие государственного цифрового продукта. Люди переходят работать в цифровую среду.

Очень размываются само понятие и границы государства. Как осуществлять регулирование? Это ключевая государственная функция, и то, как регулирование построить, как провести подготовку к этому процессу, как потом правильно его выстроить – тоже важные вопросы, стоящие перед наукой госуправления.

Я пытаюсь сегодня вычлениить те проблемы и направления, которые присущи именно госуправлению и отличают его от экономики. В авторитетных, прежде всего, теоретических трудах по госуправлению перечисляются определенные инструменты, отдельные кейсы. Синтезированных теорий в них практически не встречается. Можем ли мы претендовать на их создание? Вопрос открытый.

И, наконец, последнее – о соотношении существующих и возникающих теорий и методов исследования. Разброс их столь обширен, и происходит не синтез, а все большая атомизация под направления в связи с огромным усложнением рассматриваемых предметов. Появляется все больше отдельных научных журналов, которые посвящены какой-то отдельной проблеме, я бы даже сказал – подпроблеме. Изучая достаточно узкое пространство, они достигают высоких квартилей, высоких наукометрических показателей. Имеет смысл в создании таких нишевых журналов по госуправлению либо разделов госуправления в существующих журналах. Может быть, это способствовало бы укреплению и расширению сообщества исследователей госуправления. Возможно, нужно создать российскую ассоциацию ученых по госуправлению. Я с удовольствием стал бы ее членом.

Л. И. Якобсон: могу только сказать – предлагайте статьи нашему журналу, раз пока нет более специализированных. Между прочим, самый первый номер «Вопросов государственного и муниципального управления» открывался обращением главного редактора, в котором говорилось, что журнал призван стать площадкой формирования междисциплинарного сообщества специалистов в области госуправления. Это я хорошо помню, потому что таким образом объяснял, ради чего взялся создавать журнал. Мы и сейчас отнюдь не забываем об этой миссии и вроде бы в какой-то мере с ней справляемся. В очень интересном выступлении Евгения Михайловича было несколько пунктов, на которые хотелось бы отозваться, но ограничусь пунктом про эксперименты. Для общественных наук это, действительно, во многом новый и, я бы сказал, модный метод исследования. Между тем история естественных наук учит, что переход от относительно пассивных

наблюдений к экспериментам весьма благоприятствует обогащению теорий. Быть может, в развитии нашей науки скоро произойдет нечто подобное. Давайте продолжим.

И. И. Смотрицкая: я хочу поблагодарить Евгения Михайловича за освещение в мессенджере Telegram результатов деятельности Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении. Мы с коллегами с большим интересом следим за вашими публикациями и надеемся на плодотворное сотрудничество. В продолжение дискуссии, после выступления Евгения Михайловича, хочу отметить, что изменение самого понятия «государство», о чем говорил Александр Яковлевич, предполагает и новую содержательную трактовку понятия «государственное управление».

Собственно тенденция к расширению содержания понятия государственного управления наблюдается и в зарубежной литературе. Приведу один пример. На прошлой Апрельской конференции (2023 г.) в НИУ ВШЭ я приобрела книгу-бестселлер М. Маццукато «Предпринимательское государство. Развеем мифы о государственном и частном секторе» с предисловием К. Перес. Основные вводные положения представленной работы заключались в констатации фактов изменения роли государства и государственного управления в современной экономике, расширения его функций, роста и развития форм экономической деятельности. В книге представлены и прикладные кейсы, которые служат примерами деятельности государства в качестве предпринимателя, рыночного игрока. В этой связи я не согласна с тезисом, что наука государственного управления в большей мере должна исследовать и решать прикладные проблемы. Как в любой науке, в науке государственного управления есть теоретические и прикладные аспекты.

А. Г. Барабашев: теории государственного управления могут развиваться, с моей точки зрения, только тогда, когда они применяются и востребованы в практике управления. В этом специфика государственного управления. У нас складывается ситуация – да и не только у нас, – что аналитические предложения востребованы недостаточно. Наверное, 5–10% того, что предлагают аналитики на основании теории, государственные органы используют, причем органы за обязательность применения аналитики не отвечают.

Я полагаю, что необходимо сформировать нормативные механизмы обязательного учета предложений аналитики государственными органами. Эти механизмы должны быть основаны на принципе ответственности за игнорирование и бездействие, должны включать в себя наделенные особым статусом процедуры аргументации государственных органов в случаях, когда они не собираются использовать результаты и рекомендации аналитики. Конечно, это жесткое и специфическое предложение «в стиле научной молодежи», но все же нужно как-то исправлять существующее положение дел.

Л. И. Якобсон: боюсь, что требование писать отзывы не сильно изменило бы ситуацию. При желании всегда можно к чему-то придраться, а главное – кто стал бы арбитром при оспаривании отрицательного от-

зыка? Вышестоящий чиновник? Ему некогда вникать в детали, поэтому придется поручить рассмотрение примерно тем же людям, которые писали первичный отзыв. Но важнее другое. Так сложилось, что я довольно неплохо знаком с тем, как чаще всего выглядят рекомендации исследователей по совершенствованию госуправления. В них редко присутствуют по-настоящему надежные теоретические обоснования, если иметь в виду не общие слова, а четкие доказательства, в полной мере адекватные специфике рассматриваемого вопроса. Не случайно сегодня раз за разом мы возвращались к тому, что при несомненных достижениях нашей науки велика потребность в ее развитии, особенно в части теории. Пожалуйста, Андрей Маркович.

А. М. Марголин: один простой тезис. Сейчас уважаемый коллега говорил о связи психологии и госуправления. У нас эта тема выпала. Я просто хотел бы, чтобы мы вспомнили историю этого вопроса. Экспертный совет ВАК по психологии счел нецелесообразным делать паспорт по психологии с возможностью защиты по ГМУ, исключив саму возможность расширения этого проблемного поля. Конечно, у психологов свои резоны, но тогда необходимо учесть содержательные аспекты психологии госуправления в паспортах других научных специальностей.

Г. А. Борщевский: если позволите, две короткие ремарки. Первое. Говоря о предмете ГМУ, Александр Яковлевич дал блестящее определение, используя триаду «политическая власть – экономика – гражданское общество». На мой взгляд, если мы оттолкнемся от этого подхода, но используем метод от противного, отбросив эти три элемента, то оставшееся и будет сферой государственного управления. Госуправление – это бюрократический посредник между тремя названными элементами, причем посредник небескорыстный, со своими правилами, не установленными ни политической властью, ни бизнесом, ни гражданским обществом, но без которого эти трое, как показывает опыт последних пяти тысяч лет, не могут обойтись ни в одной стране.

Второе. Паспорт специальностей ВАК в последние годы претерпевал существенные изменения. Сегодня говорилось о появлении специальности по ГМУ, раздробленной между тремя дисциплинами, но более показательное появление в 2016 г. специальности «теология». Государство признало научность последней, и вы защищаетесь не по филологии, философии, истории, лингвистике, культурологии, а именно по теологии. Предметом теологии, напомним, является изучение боговдохновенных текстов. Таким образом, теории госуправления нужен интересант, по статусу сопоставимый с Патриархом Московским и всея Руси, который выведет нашу дисциплину на новый уровень. В этой шутке, как говорится, лишь доля шутки.

Г. Л. Купряшин: говоря о национальных, страновых особенностях теории государственного управления, необходимо отметить знаковую проблему, не нашедшую пока адекватного теоретического осмысления. Я имею в виду латентные взаимодействия индивидов и групп, включенных в процессы принятия и реализации управленческих решений. Например, речь может идти о патрон-клиентской модели, ее применимости для ана-

лиза тех же общественных советов, о которых говорил Лев Ильич. То есть при анализе их работы мы должны, наверное, рассматривать не только определенные нормативные требования к взаимодействию, но и те латентные практики, связи, процессы, которые иногда имеют не меньшее значение. Поэтому, выделяя особенности теории государственного управления, я хотел бы обратить внимание на то, как эта теория изучает и обобщает большой спектр этих латентных взаимодействий. Наверное, это тоже актуальный вопрос теории государственного управления, и его актуальность может возрастать именно в связи с турбулентностью, когда ярче проявляются неформальные отношения, практики импровизации, как это мы видели на примере борьбы с наводнением в Оренбургской области. Причем активность «снизу» не только создает позитивные продукты в результате коллективного творчества, но и поднимает вопросы законности, нормативного регулирования такой деятельности. Высока вероятность, что противоречия между легальностью и адаптивностью будут усиливаться. На мой взгляд, изучение латентных отношений и процессов в теории государственного управления является сегодня одним из наиболее серьезных вызовов.

Л. И. Якобсон: подведем итоги. Уверен, что обсуждение оказалось чрезвычайно интересным и поучительным для всех нас и окажется таким же для читателей. Они вновь убедятся, что специалисты, успешно исследующие проблематику государственного и муниципального управления, далеки от самоуспокоенности в отношении состояния нашей науки, как и образования в области госуправления, о котором тоже немало и откровенно говорилось. Отсутствие самоуспокоенности – необходимая предпосылка развития науки, чему неизменно стремится способствовать наш журнал. Он непременно будет не раз обращаться к темам, которые вместила сегодняшняя широкая повестка.

Редакционный совет и редакция журнала заинтересованы в продолжении дискуссии о теоретических основах и методах исследования в области государственного и муниципального управления. Имеется в виду обсуждение этой темы в формате научных статей.

С условиями публикации и требованиями журнала к научным статьям можно ознакомиться на сайте: https://vgmu.hse.ru/auth_req

Научная статья

УДК: 35.08; 351/354

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-39-80

К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ОПЫТ КРАСНОЯРСКСТАТА

Лобкова Елена Валерьевна¹,
Худоногова Эльвира Рафиковна²

¹ Кандидат экономических наук, доцент, кафедра социально-экономического планирования, Институт экономики, государственного управления и финансов; Сибирский федеральный университет (СФУ); 660041, г. Красноярск, пр. Свободный, д. 79; elenavalerin@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-2804-3427

² Главный специалист-эксперт административного отдела; Управление Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю, Республике Хакасия и Республике Тыва (Краснояркстат); 660010, г. Красноярск, пр. им. газеты «Красноярский рабочий», д. 156а; elviragaysina11@gmail.com

Аннотация. Оценка деятельности государственных гражданских служащих призвана обеспечить процесс принятия кадровых управленческих решений необходимой информацией по вопросу эффективности и результативности. Проведенный обзор отечественной и зарубежной практики оценки профессиональной деятельности на государственной службе позволил авторам прийти к выводу об актуальности исследовательской проблематики методологического аспекта данной темы. Применяемые органами власти подходы не нацелены на индивидуальный учет вклада государственного служащего в выполнение задач структуры, в которой он замещает должность. Авторами предложена система оценки эффективности и результативности служебной деятельности, включающая три аспекта. Операционный блок измеряет текущую деятельность по индикаторам должностного регламента с применением количественной шкалы. Перспективный блок оценивает профессиональное и личностное развитие государственных служащих. Блок оценки уровня служебной нагрузки по матрице ответственности фиксирует участие конкретного служащего в достижении коллективных результатов деятельности. Описан опыт территориального

подразделения федерального органа исполнительной власти (Красноярскстата) как один из вариантов подхода к проведению оценки. Представлены результаты опроса сотрудников Красноярскстата по внедренному инструменту выявления достижений служащих в рамках перспективного блока. Сформулирован вывод, что возможности принимаемых на такой основе кадровых резолюций расширяются в направлениях разработки индивидуальных траекторий профессионального и личностного роста служащих, обеспечения сбалансированности служебной нагрузки и построения справедливой персонифицированной системы мотивации.

Ключевые слова: государственные гражданские служащие, эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности, должностной регламент, матрица ответственности, кадровые решения.

Для цитирования: Лобкова Е.В., Худоногова Э.Р. К вопросу об оценке эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих: опыт Красноярскстата // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 3. С. 39–80. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-39-80

Original article

ON THE ISSUE OF EVALUATING THE EFFECTIVENESS AND PERFORMANCE OF PUBLIC CIVIL SERVANTS: THE EXPERIENCE OF THE KRASNOYARSK STATE STATISTICS SERVICE

Elena V. Lobkova¹,
Elvira R. Khudonogova²

¹ Ph.D. (in Economics), Associate Professor, Department of Socio-Economic Planning of the Institute of Economics, Public Administration and Finance; Siberian Federal University (SFU);
79 Svobodny Av., 660041 Krasnoyarsk, Russia;
elenavalerin@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-2804-3427

² Chief Specialist-expert of the Administrative Department;
Department of the Federal State Statistics Service for the Krasnoyarsk Territory, the Republic of Khakassia and the Republic of Tyva (Krasnoyarsk State Statistics Service);
156a «Krasnoyarsk Worker Newspaper» Av., 660010 Krasnoyarsk, Russia;
elvragaysina111@gmail.com

Abstract. The assessment of the public civil servants' activities should provide the personnel management decision-making process with the necessary information on the issue of efficiency and effectiveness. The authors conducted a review of domestic and for-

eign practice of evaluating professional activity in the civil service and concluded that the research problems of the methodological aspect of this topic are relevant. The approaches used by the authorities are not focused on individualising the contribution of a civil servant to the fulfillment of the objectives of the structure in which they hold the position. The authors propose a system for evaluating the effectiveness and efficiency of performance, which includes three aspects. The operational unit measures the current activity according to the indicators of the official regulations using a quantitative scale. The perspective block evaluates the professional and personal development of civil servants. The block for assessing the level of workload according to the responsibility matrix records the participation of a particular employee in achieving collective performance results. The experience of the territorial division of the federal executive authority (Krasnoyarsk State Statistics Service) is described as one of the options for the assessment approach. The article presents the results of a survey of Krasnoyarsk State Statistics Service employees on the implemented tool for identifying the achievements within the perspective block. It is concluded that the possibilities of personnel decisions are expanding in the areas of developing individual trajectories of professional and personal growth of employees, ensuring a balanced workload and building a fair personalised motivation system.

Keywords: government civil servants, efficiency and effectiveness of professional performance, job regulations, responsibility distribution matrix, personnel decisions.

For citation: Lobkova, E.V. and Khudonogova, E.R. (2024) 'On the issue of evaluating the effectiveness and performance of public civil servants: The experience of the Krasnoyarsk State Statistics Service', *Public Administration Issues*, 3, pp. 39–80. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-39-80

JEL Classification: J2, M12, M5.

Введение

Оценка эффективности деятельности государственных гражданских служащих является прямым инструментом выявления и последующего устранения проблем в функционировании государственного аппарата, имеющего критически важное значение для благополучия государства и его граждан. Влияние на совокупность социальных, общественно-политических, экономических и иных процессов органов власти и государственных служащих сложно переоценить. Эффективность служебной деятельности сотрудников государственного аппарата наряду с другими факторами определяет качество оказываемых государственных услуг и уровень доверия органам власти со стороны граждан. Под эффективностью и результативностью деятельности государственного гражданского служащего авторы понимают уровень достижения результатов в профессиональной деятельности через оценку вклада в реализацию функций и задач органа власти и индивидуального прогресса в траектории служебного роста и развития.

Целью представленной в статье работы было создание методики оценки эффективности и результативности деятельности государственных

гражданских служащих, основанной на количественных методах измерения достижения индикаторов должностного регламента, распределения служебной нагрузки и развития профессиональных и личностных качеств. Авторский подход призван решить проблему выявления индивидуального вклада госслужащего в общий значимый результат деятельности структурного подразделения и органа власти.

В рамках исследования сформулирована гипотеза: система оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих должна быть основана на инструментах количественного и персонализированного вычисления вклада сотрудника в результат деятельности структурного подразделения или органа власти. При этом следует исходить из расчета индивидуальной служебной нагрузки, уровня развития сотрудника в профессиональной сфере, его включенности в решение коллективных служебных задач.

Необходимо отметить, что подобный подход к оценке деятельности государственного служащего в плоскости показателей рабочей нагрузки критикуется в работе Д. Подунге, И. Машуди и К. Напу (Podungge, Mashudi, Napu, 2020). Альтернативным методом авторы считают мониторинг производительности, который строится на двухмерной агрегированной модели: профессиональные цели служащего и поведенческая составляющая его работы.

В предлагаемой статье анализируются правовые, терминологические и теоретические аспекты оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих. Но приоритетными для исследования были методические аспекты: применение инструментов количественного анализа при принятии решений (матрица ответственности, матрица парных сравнений, блоки показателей с использованием коэффициентов значимости) и метод опроса в виде анкетирования государственных служащих. Путем выделения блоков вопросов была сформирована выборка наиболее важных сфер и аспектов оценки профессионального развития и личностного роста служащего, а также его стремления к продвижению на профессиональном пути. Исследовательский интерес к тематике продиктован необходимостью повышения объективности системы вознаграждения за достигнутый результат и поощрения за эффективность на службе.

Уровень вознаграждения за труд, в том числе на государственной службе, является наиболее важным мотиватором эффективной и результативной профессиональной деятельности. Разумный подход в формировании компонент суммы вознаграждения заключается в адекватной материальной и нематериальной компенсации составляющих: эффективность и результативность труда, уровень профессиональной подготовки и опыт работы, наличие специальных навыков (профессиональных и личностных) и реализация дополнительных усилий. Исходя из этого были сформулированы следующие исследовательские вопросы: каким образом может быть оценена индивидуальная работа государственного служащего в контексте регламентированных показателей эффективности и результативности через количественные индикаторы его достижений? Как оценить его вклад в достижение общего результата, решение коллективных задач, вы-

полнение комплексных функций и обеспечение реализации совокупного управленческого процесса органа власти и структурного подразделения? Какова адекватная система построения обоснованного и четкого набора показателей, переводимых в точные количественные оценки (балльные или процентные), способная мотивировать и ориентировать служащих на эффективную и результативную работу?

Большинство авторов согласны с тем, что оценка профессиональной деятельности на службе, во-первых, решает утилитарную задачу установления соответствия профессиональных качеств служащего занимаемой должности в рамках процедуры аттестации (см.: Staroňová et al., 2017; Thuy, 2018; Vollmuth, 2014). Во-вторых, является базой для построения адекватной системы вознаграждения и мотивации сотрудников, основанной на измерении эффективности и результативности труда (см.: Январев, Семионова, 2009; Шершень, Емельянова, 2023; Селезнева, 2023). Оценка профессиональной деятельности государственных гражданских служащих – многокомпонентный процесс и включает выявление: степени участия сотрудника в решении поставленных задач перед структурным подразделением органа власти; сложности выполняемой работы; результативности и эффективности деятельности на государственной службе; наличия поощрений и взысканий за оцениваемый период и др. Оценка в рамках аттестации преследует конкретные цели, установленные законодательством, при этом не лишена недостатков и не может претендовать на комплексность и многогранность (Demmke, 2007; Kaselis, Pivoras, 2012; Lan, 2011; Mariania et al., 2023; Podungge et al., 2020; Rahmadi et al., 2020; Zuhrufillah, Farikhin, Isnanto, 2018).

При измерении эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих преследуются иные цели: построение адекватной системы мотивации служащих и вознаграждения за труд; конструирование профессиональной траектории сотрудников с опорой на имеющиеся служебные достижения; оценка участия в общей функциональной нагрузке. Подходы и инструментальные методы оценки эффективности деятельности перманентно обсуждаются научным сообществом и непосредственно самими участниками процесса – государственными служащими и органами власти. Потребность в пересмотре подходов обусловлена изменениями специфики службы (Varabashev, Klimenko, 2023), кадровым голодом на государственной службе (Первенцев, 2023), наличием проблем в системе мотивации и материального стимулирования. При этом в исследованиях отмечается, что сотрудники органов власти не имеют высокого уровня мотивации на повышение своей готовности и желания вносить более ощутимый вклад в работу структурного подразделения и органа власти в целом (см.: Клименко, Клищ, 2012; Васильева, Зерчанинова, Ручкин, 2016; Nezhina et al., 2021).

Обсуждение проблематики установления показателей эффективности и результативности деятельности государственных служащих происходит с момента принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в 2004 г. В документе закреплена возможность установления «по отдельным должностям гражданской службы

особого порядка оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте» (ст. 50, п. 14). Однако и спустя 20 лет вопрос оценки остается актуальным. Он связан с наличием ряда проблем, которые стали предметом исследовательского интереса авторов настоящей статьи и будут сформулированы далее.

Задача разработки показателей оценки эффективности и результативности решалась органами власти в федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»; в Постановлении Правительства РФ от 12.12.2012 N 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг...»; в «Методическом инструментарии по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку)» Минтруда России от 2013 г. (документ не опубликован) и др. Указанные документы содержат перечень основных показателей, единицы измерения и алгоритмы оценки результатов. Однако проблема оценки индивидуального вклада служащего в общий результат деятельности органа власти представленными инструментами не решена.

Сейчас разработка конкретных показателей эффективности и результативности деятельности служащих отдана непосредственно органам власти, которая ими осуществляется в рамках формирования должностных регламентов для своих служащих. Но фактически органы власти минимизируют трудоемкость данной процедуры путем сохранения в должностных регламентах обобщенных показателей с их субъективной качественной оценкой. Впрочем, отмечаются и достижения в этом направлении (Barabashev, Klimenko, 2023). Во-первых, минимизируется оценка процессов в деятельности государственных служащих – акцент делается на оценке результатов. Но по результатам возможно оценить деятельность не каждого государственного служащего – значительное количество служебных должностных обязанностей являются именно процессными. Во-вторых, на федеральном и региональном уровнях имеется широкая практика декомпозиции показателей эффективности деятельности органа власти (в том числе по показателям оценки эффективности деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации) до уровня оценки деятельности отдельного госслужащего. В-третьих, для проведения процедуры оценки активно применяются программные средства сбора и обработки данных и интегрированные государственные информационные системы. В-четвертых, указанные позитивные изменения, хотя пока и фрагментарные, фиксируются в построении систем оплаты труда и стимулирования служащих: они учитывают специфику реальных условий государственной службы, ориентируются на результаты деятельности и являются более гибкими и адаптивными.

Теоретические и правовые аспекты оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих

Как уже отмечалось, используемая в нормативных правовых документах терминология в контексте оценки деятельности государственных служащих подразумевает эффективность и результативность. Указанные понятия в Федеральном законе о государственной гражданской службе¹ не представлены, но в ст. 47 показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего указаны в качестве обязательного раздела должностного регламента. ГОСТ Р ИСО 9000-2015 определяет термины эффективности (п. 3.7.10) и результативности (п. 3.7.11). Экономическая эффективность может быть оценена по ряду показателей, например, через производительность труда².

Понятие эффективной гражданской службы исследователями связывается с оценкой степени «положительного преобразующего воздействия профессиональной деятельности гражданского служащего на общественные отношения, а также качественные и количественные показатели достижения целей и решения задач конкретного органа государственной власти» (Титова, 2021, с. 85). В рамках другого подхода эффективность служебной деятельности оценивается по соотношению фактически достигнутых показателей результативности с ожидаемым уровнем индикаторов, закрепленных в должностном регламенте и индивидуальной программе развития. При соответствии ожидаемого и реального состояния показателей служба считается результативной, а при положительном превышении реального над ожидаемым – эффективной (см.: Воронина, Радченко, 2015).

Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку)³, разработанный Минтрудом России, трактует эффективность и результативность как «способность гражданского служащего к достижению поставленных целей, выполнению задач и реализации планов в полном объеме с требуемым качеством в установленный срок при оптимальном использовании организационных, кадровых, финансовых, информационных и других типов ресурсов, имеющих в распоряжении государственного органа». Показатели эффективности и результативности, согласно методическому инструментарию, – набор количественных и качественных характеристик профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, позволяющий определить степень достижения целей, оценить объем и качество полученного результата, сроки

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

² «ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» (утв. Приказом Росстандарта от 28.09.2015 N 1390-ст). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195013/ (дата обращения: 25.02.2024).

³ Методический инструментарий по внедрению комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку). URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programs/gossluzhba/16/4/0> (дата обращения: 25.02.2024).

выполнения и эффективность использования ресурсов. Резюмируя различные подходы, авторы настоящей статьи интерпретируют результативность и эффективность деятельности государственного гражданского служащего как характеристики успешности профессиональной деятельности с позиций степени достижения запланированного результата (результативность по показателям должностного регламента) и внесения вклада в реализацию функций соответствующего органа власти (по объему служебной нагрузки) в рамках своих должностных обязанностей и планов индивидуального развития. Оценка этого вклада как общественно значимого результата, по мнению А. Г. Барабашева и А. В. Клименко (2010), и является оценкой эффективности служащего. Вклад или результат может быть выражен количественно (например, через показатели успешно выполненных задач и поручений в оцениваемый период времени, снижение затрат или рост уровня доверия граждан органам власти) или качественно (например, через увеличение обоснованности и эффективности принимаемых решений, основанных на подготовленных служащим аналитических и иных материалах). Количественные показатели обладают преимуществом относительной легкости оценки. Измерение по качественным индикаторам требует проведения дополнительных процедурных итераций по снижению уровня субъективности.

Согласно типовым должностным регламентам федеральных государственных гражданских служащих⁴, к показателям эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности в организации труда относятся: производительность (выполняемый объем работ); результативность (мера достижения поставленных целей); интенсивность труда (способность в короткие сроки выполнять определенный объем работ); способность сохранять высокую работоспособность в экстремальных условиях, соблюдение служебной дисциплины. Учитываются своевременность и оперативность – выполнение поручений в установленные законодательством или руководством сроки, а также качество выполненной работы: подготовка документов в соответствии с установленными требованиями; полное и логичное изложение материала; юридически грамотное составление документа; отсутствие стилистических и грамматических ошибок. Кроме этого, фиксируется профессиональная компетентность (знание правовых актов, широта профессионального кругозора, умение работать с документами); способность четко организовывать и планировать выполнение порученных заданий, умение рационально использовать рабочее время, расставлять приоритеты; осознание ответственности за последствия своих действий и принимаемых решений⁵;

⁴ Приказ Ространснадзора России от 15.07.2019 N ВБ-601фс «Об утверждении примерного должностного регламента федерального государственного гражданского служащего центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ее территориальных органов» (зарегистрировано в Минюсте России 07.08.2019 N 55511). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201908080013> (дата обращения: 25.02.2024).

⁵ Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 23.06.2023 N 106 «Об утверждении Типового должностного регламента федерального государственного гражданского служащего, замещающего должность федеральной государственной гражданской службы администратора районного, городского, межрайонного суда, постоянного судебного присутствия». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_459919/ (дата обращения: 25.02.2024).

инициативность и творческий подход к решению поставленных задач, активность в освоении новых технологий; отсутствие нарушений служебного распорядка; отсутствие взысканий⁶. Указанный набор показателей носит рекомендательный характер и варьируется в зависимости от области профессиональной служебной деятельности, совокупности задач, полномочий и функций государственных органов власти, на реализацию которых направлено исполнение должностных обязанностей служащих.

При проектировании должностных регламентов государственных служащих на уровне субъектов Российской Федерации эффективность и результативность служащих рассматривается как соответствие служебной деятельности целям органа власти и установленным законодательством требованиям, таким как достижение планируемого результата, выполнение работы наиболее рациональными и экономичными методами и наиболее полное использование возможностей (способностей, знаний, умений)⁷. При этом внимание разработчиков регламентов акцентируется на необходимости избегать включения в должностной регламент «чужих» показателей – показателей состояния отрасли, государственного органа, структурного подразделения государственного органа. Количество показателей должно быть необходимым и достаточным для оценки деятельности гражданского служащего: избыточное количество показателей может привести к дискредитации самой идеи оценки⁸.

Другой аспект темы оценки деятельности госслужащих связан с вознаграждением за труд. Необходимость обеспечения зависимости оплаты труда от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности была обозначена в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁹ наряду с требованием применения «системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности» и совершенствования «системы материальной и моральной мотивации государственных гражданских служащих», доведения «уровня оплаты их труда до конкурентного на рынке труда, увеличения в оплате труда государственных гражданских служащих доли, обусловленной реальной эффективно-

⁶ Приказ Росстандарта от 10.12.2020 N 2075 «Об утверждении примерного должностного регламента федерального государственного гражданского служащего центрального аппарата и межрегиональных территориальных управлений Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374569/ (дата обращения: 25.02.2024).

⁷ Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Ханты-Мансийск: Департамент внутренней политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Автономное учреждение Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Региональный институт управления», 2013.

⁸ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов. Красноярский край. URL: <http://kadry24.krskstate.ru/gosluzhba/regl> (дата обращения: 25.02.2024).

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201205070016> (дата обращения: 25.02.2024).

стью их работы». Восполнением методического пробела требуемой оценки занялось Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации и в рамках исполнения указа разработало проекты методики оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, реализующих контрольные (надзорные) функции¹⁰, и методического инструментария по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку)¹¹ вместе с методикой всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего (Версия 2.0)¹². Но документы носят рекомендательный характер, не декларированы к применению. Ведомством также разработан справочник квалификационных требований с учетом особенностей деятельности государственных органов, отражающих отраслевую структуру государственного управления и реализуемые ими функции¹³. В 2023 г. обновлен Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы (Версия 4.0).

В целях развития и применения новых подходов к организации государственной гражданской службы во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 31.08.2020 N 536¹⁴ и Постановления Правительства Российской Федерации от 12.05.2021 N 721¹⁵ в ряде органов власти были проведены оценки в экспериментальном режиме, и касались они только соответствия профессионального уровня претендентов на замещение должностей государственной гражданской службы и возможности включения

¹⁰ Методика оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, реализующих контрольные (надзорные) функции. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4/1> (дата обращения: 25.02.2024).

¹¹ Методический инструментарий по внедрению комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку). URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4/0> (дата обращения: 25.02.2024).

¹² Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4/2> (дата обращения: 25.02.2024).

¹³ Методические материалы по вопросам развития государственной гражданской службы. Квалификационные требования для замещения должностей государственной гражданской службы. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1> (дата обращения: 25.02.2024).

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 31.08.2020 N 536 «Об утверждении Положения о порядке организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008310004> (дата обращения: 25.02.2024).

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.05.2021 N 721 «О проведении эксперимента по определению соответствия квалификационным требованиям для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы профессионального уровня лиц, претендующих на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы и включение в кадровый резерв федерального государственного органа, с использованием базы оценочных заданий» (вместе с «Положением о проведении эксперимента по определению соответствия квалификационным требованиям для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы профессионального уровня лиц, претендующих на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы и включение в кадровый резерв федерального государственного органа, с использованием базы оценочных заданий»). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400662167/> (дата обращения: 25.02.2024).

в кадровый резерв. Оценки проводились с использованием информационно-коммуникационных технологий, в частности сервисов федеральной государственной информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации». Экспериментальная оценка эффективности и результативности деятельности служащих с применением рекомендованных Минтрудом России в 2013 г. новых комплексных подходов не проводилась.

Проблема и степень ее изученности

Проблемы оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих заключаются в следующем:

- 1) формальность и субъективность оценки по показателям должностного регламента, преимущественно не дифференцированным в зависимости от специфики органа власти, конкретной должности (категории и группы), набора функциональных обязанностей, степени загруженности служащих (Барабашев, Клименко, 2010);
- 2) эффективность и результативность деятельности конкретного служащего может зависеть от деятельности других сотрудников, и результат работы может являться коллективным, решение – коллегиальным; персональную эффективность и результативность в таком случае установить невозможно без применения специального оценочного инструментария (Клищ, 2007; Клименко, Клищ, 2012).
- 3) некоторые виды должностных функций могут быть процессными по сути, что затрудняет оценку результативности по причине отсутствия конкретного результата или получения результата, значительно отсроченного во времени;
- 4) невозможность оценки эффективности и результативности в классической трактовке как соотношения эффекта (результата) и затрат;
- 5) существенная трудоемкость разработки объективной системы показателей оценки, дифференцированной по категориям и группам должностей, учитывающей специфику деятельности органа власти и функционал в рамках конкретной должности, а также не менее значительные временные затраты на проведение такой оценки.

В системе государственного управления разных стран нарабатан значительный объем прикладных рекомендаций для повышения качества оценочных процедур деятельности сотрудников органов власти и применения этих процедур для целей стимулирования^{16,17}. Несмотря на накоплен-

¹⁶ Guidance Performance management arrangements for the Senior Civil Service (2022 to 2023 performance year). 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/senior-civil-service-performance-management/performance-management-arrangements-for-the-senior-civil-service-2022-to-2023-performance-year> (дата обращения: 22.02.2024); Guidance Senior Civil Service: performance management. 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/senior-civil-service-performance-management> (дата обращения: 22.02.2024).

¹⁷ Review on Performance Management System. Civil Service Bureau. URL: <https://www.csb.gov.hk/english/admin/csr/753.html> (дата обращения: 22.02.2024); Performance management of civil servants. URL: <https://www.info.gov.hk/gia/general/202110/27/P2021102700260.htm> (дата обращения: 22.02.2024).

ный опыт в этой области, ни одним государством данный вопрос не может быть решен окончательно по объективным причинам: из-за изменения условий функционирования системы государственной службы (Barabashev, Klimenko, 2023; Thuy, Phinaitrup, 2021), а также динамики материальных и иных мотивирующих факторов.

Опросы государственных служащих, проведенные в разных странах, свидетельствуют о незрелости используемых систем оценки эффективности их работы, проявляющейся в несбалансированном перечне показателей и их отрыве от механизмов стимулирования (Dolidze et al., 2019), избыточности индикаторов оценки (Xiaowen, 2023) и сведении оценочной процедуры к формальности (Arham et al., 2022).

Инструментальные трудности оценки обсуждаются в работе Й. Жанг (Zhang, 2012), где указывается на требование достижения научной, объективной, рациональной и стандартизированной оценки деятельности государственных служащих.

Проблема сложности определения конечного вклада отдельно взятого государственного служащего в достигнутый результат и без учета воздействия внешних факторов подробно описана Н. Н. Клищом (2007) с приведением классификации показателей результативности как индикаторов входящих ресурсов, процессов, непосредственных и конечных результатов, показателей влияния. Автором указывается и на необходимость введения разной значимости показателей оценки.

Теме методов и подходов к оценке эффективности деятельности государственных служащих отечественными исследователями уделяется немалое внимание. Здесь следует назвать работы А. Г. Барабашева и А. В. Клименко (2010; 2023), Е. И. Васильевой, Т. Е. Зерчаниновой и А. В. Ручкина (2016), Д. Ю. Знаменского и А. С. Гусарова (2020), Н. Н. Богдан и М. А. Глинянова (2020), Л. Р. Эльбиевой, Л. Х. Джабраиловой и Д. С. Эфендиевой (2023) и др. Международный опыт оценки результативности деятельности государственных служащих представлен в работах А. Божья-Воля (2009; 2011), где автор предлагает варианты адаптации изученного опыта для отечественной практики.

Таким образом, проблема методов и подходов к оценке эффективности профессиональной служебной деятельности и алгоритма применения ее результатов не теряет актуальности. В условиях глобальной вариативности социально-экономических процессов тема будет актуализироваться и далее, а также требовать регулярного пересмотра с учетом определяющих систему оценки факторов (Борщевский, 2017).

Многоаспектность оценки эффективности деятельности служащих неизбежно порождает проблему трудоемкости проведения мониторинговых процедур служебной деятельности всей совокупности сотрудников подразделений органов власти для кадровых структур. Очевидно, что решение указанной задачи лежит в плоскости внедрения программных средств и автоматизированных информационных систем (см. об этом: Liu, 2019; Palchuk, 2020; Южаков и др., 2023; Добролюбова и др., 2019; Рыбакова, Иванова, 2022; Зеленцова, Хадасевич, 2021; Tumija, Bukit, 2019).

Несмотря на значительное количество исследований и методических подходов, посвященных оценке эффективности деятельности государственных служащих, ни один из них не был признан универсальным, не вошел в регламенты и широкую практику органов власти. При переходе на практику их применения возникают трудности адаптации к реальным условиям, неучтенные факторы, непринятие подхода служащими, избыточность, непрозрачность критериев оценки и высокая трудоемкость процедуры, что ведет к отказу от применения методики или существенному упрощению подхода вплоть до возврата к субъективной оценке непосредственного руководителя.

Модель оценки индивидуального вклада служащего до сих пор не внедрена в систему управления кадрами на государственной службе. Показатели разрабатываются и внедряются, но по сути они касаются учета специфики органа власти и должности (Киселева, Салахова, Зорина, 2020; Дудникова, 2023). Задача оценки индивидуального и персонифицированного вклада в общий результат или совокупный процесс деятельности государственных структур все еще ждет новых решений.

Материалы и методы исследования

Авторами настоящей статьи предлагается следующий алгоритм построения системы оценивания эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности в государственных органах власти:

- 1) оценка по закрепленным в должностном регламенте (операционный блок) показателям эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности производится по установленным органом власти количественным индикаторам. Оценка может учитываться при проведении аттестации, принятии решения о включении в кадровый резерв, планировании профессиональной служебной деятельности и профессионального развития гражданского служащего, при этом требуется установление пороговых границ балльных оценок для выявления уровня достижения показателей. При высоких значениях применяются стимулирующие выплаты, расчет которых привязан к «стоимости» одного балла, полученного по результатам оценки. Стоимостная оценка балла производится из расчета объема фонда стимулирующих выплат сотрудникам, деленного на совокупность набранных баллов служащими, стимулирование деятельности которых производится;
- 2) достижения служащих в сфере развития профессиональных и личностных качеств (перспективный блок), оцененные также в баллах, используются для материального и нематериального поощрения сотрудников; минимальный порог не устанавливается, поощряется любой уровень балльной оценки достижений; наиболее высокие результаты отмечаются специальными нематериальными наградами (грамоты, дипломы и т.д.);
- 3) уровень служебной нагрузки сотрудника оценивается в относительном выражении от совокупной функциональной нагрузки структуры и со-

поставляется с абсолютным равномерным распределением среди служащих одной категории должностей и группы; в случае выявления превышения уровня производится доплата и нематериальное поощрение; инструмент стимулирует мотивированных служащих брать на себя служебные функции и задачи, которые являются дополнительными к основным.

Применение предложенного подхода рекомендуется главным образом для совершенствования системы оплаты труда и нематериального поощрения государственных гражданских служащих.

Проведенное авторами обзорно-аналитическое исследование показало, что применяемые подходы к оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих не нацелены на учет степени участия служащего в выполнении функций органа власти или отдела, в котором он замещает должность. Практикуемые методы в целом ориентированы на индивидуальную оценку деятельности, вместе с тем следует признать, что эффективность и результативность деятельности служащего зависит от объема его функциональных обязанностей. Распределение обязанностей внутри структурного подразделения ставит в зависимость уровень эффективности деятельности служащих от степени их загруженности. При этом оценка служебной деятельности, основанная на предположении о приемлемом и равномерном уровне загруженности служащих, противоречит требованиям объективности оценивания, комплексности и адекватности применяемых методов. Уровень укомплектованности кадрами государственной службы стабильно составляет около 90% в среднем по всем ветвям и уровням власти¹⁸.

Проблемы неравномерного распределения служебной нагрузки и избытка поручений, исполнение которых не входит в должностные обязанности исполнителей, не оплачивается и не поощряется, фиксируются в результатах опросов государственных служащих (Васильева, Зерчанинова, Ручкин, 2016). Для снятия остроты проблемы требуется прозрачная система оценки трудоемкости функциональных обязанностей и мотивации служащих, несущих в рамках своих должностных полномочий повышенный уровень нагрузки и ответственности.

Персонифицированный подход к каждому служащему выглядит как «хочет и может – имеет повышенную служебную нагрузку, которая оплачивается через четкую и справедливую систему оценки и материального стимулирования» или «не желает/не способен брать повышенный объем функциональных задач – исполняет должностные обязанности в рамках регламента, служебная деятельность оплачивается в соответствии с базовой частью оплаты труда».

Целям корректировки оценки результативности служебной деятельности с учетом равномерности должностной нагрузки служит матрица рас-

¹⁸ Численный и кадровый состав государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации. Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191> (дата обращения: 05.03.2024).

пределения административных задач управления (РАЗУ – разновидность матрицы ответственности), позволяющая отобразить функциональные обязанности служащего и степень его участия в решении предусмотренных для данной структурной единицы совокупности задач. Инструмент позволяет учесть трудоемкость функциональных обязанностей (через специальный коэффициент) и декомпозицию функций по структурным составляющим (например, техническое выполнение служебной задачи или контроль ее выполнения).

Оценка степени загруженности государственного гражданского служащего в пределах структурной единицы (например, отдела органа власти) по матрице РАЗУ проводится в несколько этапов:

- 1) составление реестра функций подразделения и перечня должностей; заполнение поля матрицы условными знаками, обозначающими ответственных исполнителей функций, вид работы, управление функциональным процессом;
- 2) применение матрицы парных сравнений для количественной оценки символов (условных обозначений) и их значимости; при сравнении символов друг с другом наиболее значимому будет присваиваться 2 балла, наименее значимому – 0 баллов; если символы равнозначны, то каждому присваивается 1 балл; применяется стандартная техника заполнения матрицы парных сравнений; итоговая суммарная значимость структурных составляющих функциональной нагрузки дает базу для количественной оценки весомости введенных символов (условных обозначений);
- 3) определение коэффициента сложности выполнения функций аналогично предыдущему этапу путем применения техники матрицы парных сравнений; итогом такого сравнения является коэффициент трудоемкости каждой функции структурного подразделения;
- 4) оценка индивидуальной загруженности служащего, средней загруженности сотрудников по структурному подразделению и коэффициента загруженности государственного гражданского служащего для дальнейшего учета при оценке эффективности профессиональной служебной деятельности.

Метод матрицы РАЗУ широко применяется при решении различного рода управленческих задач как инструмент координации отношений в команде. Нашел он применение и у авторов исследований в сфере государственного управления для анализа трудоемкости решения управленческих задач исполнительными органами власти (см.: Вертакова, 2009; Беркович, 2009; Рассолова и др., 2022).

Применение матрицы позволяет не только проводить мониторинг равномерности распределения служебных обязанностей и ответственности, но и может быть рекомендовано в качестве инструмента построения системы мотивации и стимулирования сотрудников. При установлении стоимости одного процентного пункта нагрузки по матрице РАЗУ полученные оценки могут быть использованы как база для расчета стимулирующей надбавки.

Такой подход способен мотивировать и обеспечивать повышенную готовность служащих брать на себя больше функциональных обязанностей в рамках своей должности и регламента службы, быть более эффективным. Инструмент нацелен на стимулирование менее опытных сотрудников к повышению своего профессионализма путем приобретения новых навыков и компетенций с целью стать пригодными и готовыми к получению расширенного объема служебных задач и принятию большей ответственности в пределах своего должностного регламента, категории и группы должностей.

Стоимость одного процентного пункта служебной нагрузки по матрице следует определить в чувствительном размере для обеспечения работоспособности данного инструмента и предложения в целом.

Еще одним этапом исследования стало проведенное с участием авторов статьи анкетирование государственных гражданских служащих, которое позволило выявить актуальные блоки и показатели оценки профессионального и личностного роста и развития сотрудников органа власти и рекомендовать апробированную систему оценки в качестве примера построения системы мотивации, соответствующей ожиданиям госслужащих.

Применение матрицы административных задач управления

Предложенный авторами подход апробирован в административном отделе Управления Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю, Республике Хакасия и Республике Тыва (Красноярскстата). Применение матрицы распределения задач управления позволило проранжировать функции подразделения по степени сложности и трудоемкости, а также выделить наиболее загруженных служащих в административном отделе Красноярскстата.

Для заполнения матрицы на основании положения об административном отделе органа власти¹⁹ выделены функции подразделения, должности отдела в соответствии со штатным расписанием, функционал служащих согласно должностным регламентам. Таковыми функциями, для примера, явились: Φ_1 : «Организация и осуществление делопроизводства с документами на бумажных носителях, в том числе с документами «ДСП²⁰» и электронными документами, включая подготовку, обработку, хранение и использование документов, с применением системы электронного документооборота Росстата»; Φ_2 : «Осуществление приема документов на бумажных носителях и электронных документов, в том числе обращений граждан, поступивших на официальный электронный адрес Красноярскстата в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, по системе электронного документооборота, обработка входящей и исходящей корреспонденции»;

¹⁹ Приказ Красноярскстата от 16.06.2023 N 81 «Об утверждении Положения об административном отделе».

²⁰ ДСП – для служебного пользования.

Ф₃: «Регистрация в системе электронного документооборота документов на бумажных носителях, электронных документов в порядке, установленном нормативными актами Росстата» и др.

Проанализирован функционал государственных служащих по 55 позициям (55 декомпозированных функций административного отдела Красноярскстата). Общее количество служащих, замещающих соответствующие должности отдела, по категориям и группам составило 15. Для удобства заполнения матрицы введены следующие условные обозначения: начальник отдела – НО; заместитель начальника отдела – ЗНО; консультант – К; главный специалист-эксперт – ГСЭ; ведущий специалист-эксперт – ВСЭ; специалист-эксперт – СЭ; старший инспектор-делопроизводитель – СИД; старший специалист 1 разряда – СС1Р.

В матрице распределения административных задач управления применены символы, отражающие два главных аспекта исполнения каждой функции (см. табл. 1).

Таблица 1

Содержание символьных обозначений матрицы РАЗУ

Содержание работ в рамках декомпозированной функции	Символ	Значение символьного обозначения
Содержание деятельности по решению задач (управление работой)	О	организация
	К	контроль
	В	внесение предложений
	Ч	проведение обучения
	У	участие в выполнении задачи
	Л	консультация
	М	мониторинг
	Н	координация
	П	принятие мер
Выполнение работы, ее техническое и информационное обслуживание	Р	разработка проектов
	А	анализ
	С	совершенствование проектов / актов
	Б	техническое обеспечение
	Г	регистрация
	И	исполнение
	З	актуализация информации
	Т	реализация
–	неучастие в выполнении работы	

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

Фрагмент матрицы распределения задач по выполнению функциональных обязанностей служащих представлен в Таблице 2.

Таблица 2

Фрагмент матрицы распределения задач управления административного отдела Красноярскстата

Функция	НО	ЗНО	ГСЭ ₁	ГСЭ ₂	К ₁	К ₂	ВСЭ ₁	ВСЭ ₂	ВСЭ ₃	ВСЭ ₄	ВСЭ ₅
Ф ₁	ОСК	КНЛ	У	-	БПУ	РБ	УОБ	ЗБП	ЗБП	-	-
Ф ₂	КОС	-	-	-	УИЗ	-	-	УИТЗПРЗ	УИТЗПРЗ	-	-
Ф ₃	-	-	-	-	УИЗ	-	УТ	УИТЗПРЗ	УИТЗПРЗ	-	-
Ф ₄	КО	К	-	-	ИУ	КМП	-	ИТКМ	ИТКМ	У	-
Ф ₅	У	УРПЗК	-	-	АМК	УПС	-	-	-	УПЛ	-
Ф ₆	-	ПРК	-	-	АКЛМУ	-	-	-	-	ЛНС	-
Ф ₇	У	КЗМ	-	-	АМК	-	-	У	У	-	-
Ф ₈	О	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ф ₉	-	-	УП	-	КМУАЗ	БУИ	-	-	-	-	НЛ
Ф ₁₀	-	-	УТ	-	-	-	-	-	-	-	-
Ф ₁₁	Р	ПРБ	ТИ	УВРМАВКС	И	И	И	И	-	-	-
Ф ₁₂	А	МК	-	УВМ	-	-	И	-	-	И	-

Для проведения сравнительной оценки степени загруженности должностных единиц рассчитаны количественные оценки символов и коэффициенты трудоемкости выполнения функций подразделения. Основой является матрица парных сравнений символов, которая представлена в Таблице 3.

Таблица 3

Матрица парных сравнений для вычисления весовых коэффициентов символьных обозначений

Символ	А	Б	В	Г	З	И	К	Л	М	Н	О	П	Р	С	Т	У	Ч	Σ	V _i
А	1	2	0	2	1	2	0	2	1	0	1	0	0	1	2	0	0	15	5,2
Б	0	1	0	1	1	1	0	2	1	1	0	0	0	1	1	1	0	11	3,8
В	2	2	1	2	2	2	0	2	2	1	1	0	1	1	2	0	1	22	7,6
Г	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	6	2,1
З	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	10	3,5
И	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	9	3,1
К	2	2	2	2	2	2	1	2	2	1	1	2	2	2	2	2	1	30	10,4

Символ	А	Б	В	Г	З	И	К	Л	М	Н	О	П	Р	С	Т	У	Ч	Σ	V_i
Л	0	0	0	2	1	2	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	9	3,1
М	1	1	0	2	1	1	0	2	1	0	2	0	1	1	1	1	0	15	5,2
Н	2	1	1	2	2	1	1	2	2	1	0	1	2	2	2	2	1	25	8,7
О	1	2	1	2	2	2	1	2	0	2	1	1	1	2	2	2	1	25	8,7
П	2	2	2	2	1	2	0	1	2	1	1	1	2	2	2	1	2	26	9,0
Р	2	2	1	2	2	2	0	2	1	0	1	0	1	2	2	0	2	22	7,6
С	1	1	1	2	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	12	4,2
Т	0	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	2	11	3,8
У	2	1	2	1	2	1	0	2	1	0	0	1	2	2	1	1	0	19	6,6
Ч	2	2	1	2	2	2	1	2	2	1	1	0	0	1	0	2	1	22	7,6
Σ	19	23	12	28	24	25	4	25	19	9	9	8	12	22	23	15	12	289	100

Примечание: V_i – значимость i -й составляющей декомпозированной функции отдела.

Аналогичным образом проведена оценка трудоемкости выполнения функций. Фрагмент оценочной процедуры представлен в Таблице 4.

Таблица 4

Фрагмент матрицы парных сравнений трудоемкости функций структурного подразделения Красноярскстата

Функция	Φ_1	Φ_2	Φ_3	Φ_4	Φ_5	Φ_6	Φ_7	Φ_8	Φ_9	Φ_{10}	...	Σ	W_j
Φ_1	1	2	2	1	1	0	1	0	1	1		57	1,88
Φ_2	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1		21	0,69
Φ_3	0	2	1	0	1	0	1	0	1	1		18	0,60
Φ_4	1	2	2	1	1	0	1	0	1	1		59	1,95
Φ_5	1	1	1	1	1	2	2	1	2	2		84	2,78
Φ_6	2	2	2	2	0	1	0	0	1	2		64	2,12
Φ_7	1	1	1	1	0	2	1	0	2	2		73	2,41
Φ_8	2	2	2	2	1	2	2	1	2	2		97	3,21
Φ_9	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0		20	0,66
Φ_{10}	1	1	1	1	0	0	0	0	2	1		34	1,12
...
Σ	53	89	92	51	26	46	37	13	90	76		3025	100%

Примечание: W_j – значимость j -й функции отдела.

Степень загруженности государственного гражданского служащего по каждой из выделенных функций оценена по матрице РАЗУ, фрагмент которой представлен в Таблице 5.

Таблица 5

Фрагмент численной матрицы распределения административных задач управления для проведения оценки степени загруженности служащих Красноярскстата

Функция	НО	ЗНО	ГСЭ ₁	ГСЭ ₂	К ₁	К ₂	ВСЭ ₁	ВСЭ ₂	ВСЭ ₃	ВСЭ ₄	ВСЭ ₅	Σ	C _j , %
Φ ₁	18,1	13,3	3,9	0,0	11,6	6,8	11,4	9,7	9,7	0,0	0,0	80,3	4,6
Φ ₂	6,3	0,0	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0	7,1	7,1	0,0	0,0	24,0	1,3
Φ ₃	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	2,4	6,0	6,0	0,0	0,0	17,6	0,9
Φ ₄	12,0	6,5	0,0	0,0	6,1	15,4	0,0	14,1	14,1	4,1	0,0	72,5	3,7
Φ ₅	5,7	31,9	0,0	0,0	17,9	17,0	0,0	0,0	0,0	16,1	0,0	88,6	4,7
Φ ₆	0,0	18,8	0,0	0,0	21,3	0,0	0,0	0,0	0,0	11,2	0,0	51,2	2,6
Φ ₇	5,1	14,7	0,0	0,0	16,0	0,0	0,0	5,1	5,1	0,0	0,0	45,8	2,4
Φ ₈	8,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,3	3,0
Φ ₉	0,0	0,0	4,0	0,0	7,2	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	17,6	0,6
Φ ₁₀	0,0	0,0	4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1	1,6
...
Σ	191,5	189,7	145,8	150,1	159,5	165,7	118,2	117,8	118,5	119,9	119,9	1808,6	-
T _n , %	10,7	10,5	8,1	8,3	8,8	9,2	6,5	6,5	6,5	6,6	6,6	-	100

Примечание: C_j – трудоемкость выполнения j-й функции; T_n – трудоемкость выполнения служебных задач, рассчитанная для n-й должности; порядковые номера при обозначениях должностей служащих означают количество обследованных должностных единиц отдела.

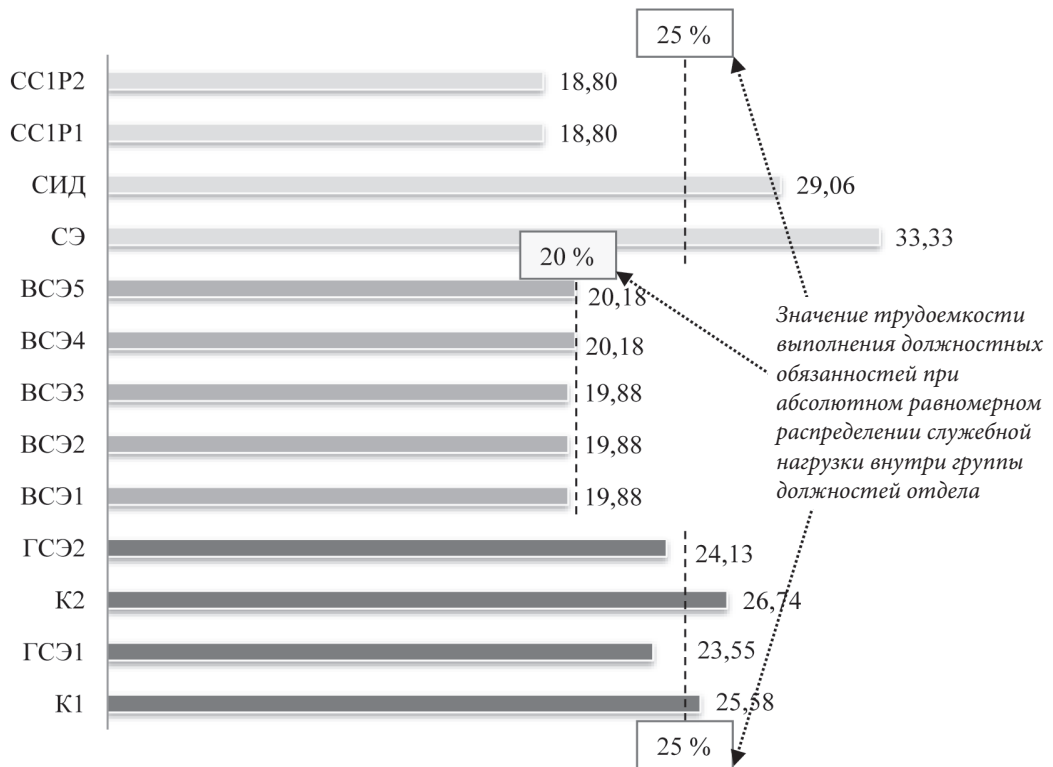
Для визуализации относительного уровня нагрузки служащих административного отдела расчетные показатели степени загруженности сотрудников в пределах общего объема нагрузки структурного подразделения были пересчитаны исходя из оценки для отдельных категорий и групп должностей: специалисты старшей группы должностей (СС1Р), включая старшего инспектора (СИД) и специалиста-эксперта (СЭ); специалисты-эксперты ведущей группы должностей (ВСЭ); главные специалисты-эксперты (ГСЭ) и консультанты (К) (см. рис. 1).

Применение матрицы РАЗУ показало однородность распределения нагрузки среди специалистов ведущей группы должностей, а также выявило неоднородность распределения задач по исполнению служебных функций среди специалистов старшей группы должностей (включая СИД и СЭ), главных специалистов-экспертов и консультантов, что свя-

зано с наполнением структурного подразделения специалистами разной направленности – юристами, специалистами системы менеджмента качества, специалистами по защите информации и специалистами делопроизводства.

Рисунок 1

Распределение служебной нагрузки категорий и групп должностей административного отдела Красноярскстата, %



Проведенный анализ результатов оценки нагрузки служащих административного отдела дает следующую информацию относительно их вклада в общий результат функционирования структуры, эффективности деятельности сотрудников и выстраивания системы стимулирования и поощрения:

- нагрузка специалистов старшей группы и главных специалистов-экспертов ниже уровня трудоемкости при равномерном распределении (оценка индивидуального участия в общем объеме служебного функционала отдела), а значит, их трудовые функции оплачиваются согласно базовой части оплаты труда, дополнительные выплаты по данной системе не предусматриваются;
- служебная деятельность старшего инспектора и специалиста-эксперта признается самой эффективной внутри структурного подразделения (наибольший вклад в результат деятельности подразделения) и должна

быть дополнительно вознаграждена путем доплаты, рассчитанной путем умножения «стоимости» одного процентного пункта дополнительной служебной нагрузки на 4,06 и 8,33 соответственно (на величину превышения фактического уровня нагрузки относительно равномерного в 25 %);

- нагрузка ведущих специалистов-экспертов оценена близко к абсолютно равномерному распределению, отклонения составляют 0,12–0,18%; незначительное превышение нагрузки (ВСЭ4 и ВСЭ5) может укладываться в норму (ее необходимо установить, например, до 0,5–1%) и не требовать дополнительного вознаграждения; аналогичное решение может быть принято по нагрузке консультанта отдела (К1) – превышение составляет 0,58%;
- консультант отдела (К2) должен быть материально стимулирован за свою служебную деятельность и эффективность в размере, эквивалентном его «переработке» на 1,74% (его дополнительный персонализированный вклад в общий результат деятельности структуры).

Если среди служащих, занимающих одинаковые должности в одном структурном подразделении, нагрузка распределена равномерно (без существенных отклонений от абсолютно равномерного распределения) и все штатные единицы заняты (нет вакансий, соответственно, вся функциональная нагрузка подразделения распределена штатно), то дополнительное материальное вознаграждение не производится (оплата только в рамках базовой части и выплат по иным основаниям).

Если в структурном подразделении присутствует неравномерное распределение нагрузки среди должностей одних групп и категорий по причинам разного рода (различный функционал конкретных должностей согласно должностному регламенту и специфике деятельности, различный опыт службы, индивидуальные особенности служащих, в том числе желание и готовность брать дополнительные поручения и обязанности), то сотрудники, имеющие нагрузку, превышающую уровень абсолютно равномерной трудоемкости, получают доплату, рассчитанную путем умножения величины превышения нагрузки на стоимость одного процентного пункта, установленного в органе власти (структурном подразделении).

Согласно методическому инструментарию²¹, проведение оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих проводится не реже одного раза в три месяца. Применение матрицы РАЗУ предлагается авторами в качестве одного из этапов такой оценки для расчета суммы мотивирующего вознаграждения и иных видов стимулирования служащих. Периодичность следует установить в зависимости от объективной потребности, например, при изменениях в штате или функционале подразделения.

²¹ Методический инструментарий по внедрению комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку). URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4/0> (дата обращения: 25.02.2024).

«Экран достижений» в оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих Красноярскстата

Красноярскстат ежемесячно осуществляет оценку эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих с помощью специально разработанного при участии авторов статьи инструмента «Экран достижений». Применяется инструмент для повышения мотивации сотрудников к качественно-му выполнению должностных обязанностей, стимулирования проявления инициативы в рабочих процессах и активного участия в корпоративной жизни органа власти.

«Экран достижений» включает несколько блоков оценки:

- 1) «профессионализм» – профессиональное мастерство и профессиональная деятельность служащего;
- 2) «корпоративная культура» – участие служащего в корпоративной деятельности органа власти;
- 3) «личностный рост и развитие» отражает инициативное повышение знаний и навыков, связанных с профессиональной деятельностью, а также творческую деятельность, общественную и социальную активность.

Блоки оценки агрегируют определенное количество показателей, для каждого из которых предусмотрен балл, а для блока в целом – весовой коэффициент. Ежемесячно по «Экрану достижений» комиссией по подведению итогов оценки выбираются победители и призеры, в отношении которых применяются нематериальные методы поощрения. Данный инструмент используется Красноярскстатом с 2022 г. и ежегодно совершенствуется на основании корректировок, предложенных государственными служащими, вовлеченными в оценку.

Оценка служащего по критериям «Экрана достижений» тяготеет по своему назначению к целям мониторинга профессионального развития служащих, выявлению желания и готовности государственных гражданских служащих к движению в профессиональной сфере. Блок оценки профессионализма содержит показатели, с достижением которых связаны функции, закрепленные в должностном регламенте служащего, но не осуществляемые им на постоянной основе, а реализуемые по распоряжению руководства.

К таковым, например, относятся: погружение в работу новых специалистов (наставничество), участие в тестировании новых программ и реализация новых проектов (апробация). Присутствуют показатели, участие в которых служащим осуществляется на добровольной основе, что позволяет предполагать наличие глубокого интереса к профессиональной деятельности, желания учиться и развиваться самому, а также совершенствовать свою работу. Заполнение показателей «Экрана достижений» не является обязанностью служащих, участие осуществляется на добровольной основе и ориентировано на мотивированных сотрудников. В 2023 г. был проведен анонимный опрос сотрудников Красноярскстата (368 заполненных анкет) с целью выявления мотивов заполнения «Экрана достижений»

(см. рис. 2). Результаты опроса показали, что его заполняют 67% служащих органа власти.

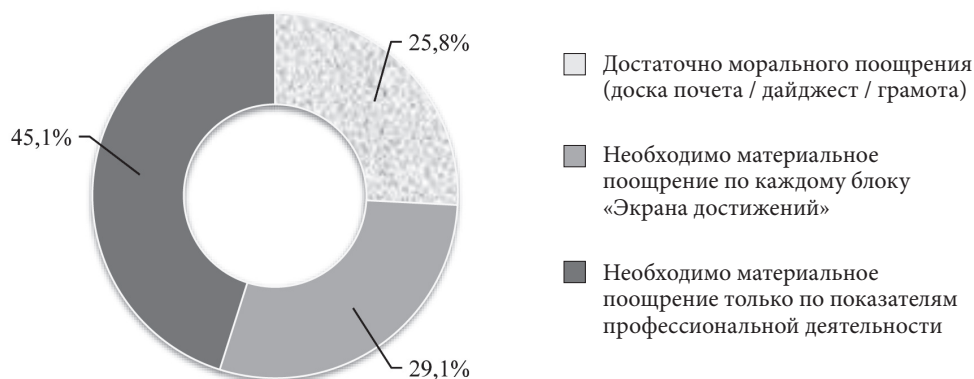
Рисунок 2



Мнения служащих относительно адекватного и желаемого инструмента поощрения за достижения, отраженные в «Экране», разделились, при этом большинство респондентов (45,1%) высказалось о необходимости материального поощрения только по показателям профессиональной деятельности (см. рис. 3).

Рисунок 3

Распределение ответов респондентов на вопрос об адекватном инструменте поощрения служащих, получивших высокие оценки в рамках «Экрана достижений»



В блоке «Профессионализм» категория «Профессиональное мастерство» имеет наибольший весовой коэффициент (0,4), так как при оценке эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих предпочтение отдается профессиональной сфере (см. табл. 6).

Таблица 6

Показатели категории «Профессиональное мастерство»

Наименование показателя	Балл	Пояснение
Совершенствование рабочего процесса (генерация идей, новаций)	40	Отражаются принятые в работу идеи служащего по совершенствованию рабочего процесса, направленные на устранение «узких мест», повышение эффективности организации труда
Совершенствование методологии и технологии решения служебных задач: – предложения в официальном порядке направлены в Росстат; – предложения и замечания направлены в рабочем порядке специалисту Росстата	20	Разработаны новые инструменты выполнения служебных задач, подготовлено техническое задание для разработки нового инструмента
	10	Осуществлено совершенствование ранее разработанных инструментов выполнения служебных задач
Подготовка визуальных материалов для пользователей, органов власти	20	Отражается количество подготовленных презентаций, видеороликов (визуальных материалов)
Участие в научно-практических конференциях, профессиональных конкурсах и мероприятиях, круглых столах, рабочих группах	30	Учитываются мероприятия, организатором которых являются внешние структуры (кроме Росстата)
Наставничество	30	Отражается обучение опытным служащим вновь принятых сотрудников (без опыта работы в Красноярскстате), обучение отражается однократно
Производственно-экономическое обучение	15	Отражается служащим, проводившим занятия по утвержденной органом власти внутренней программе обучения сотрудников (отдела или органа власти) по плану или вне плана

Категория «Профессиональная деятельность» блока «Профессионализм» имеет весовой коэффициент, равный 0,25, показатели представлены в Таблице 7.

Таблица 7

Показатели категории «Профессиональная деятельность»

Наименование показателя	Балл	Пояснение
Участие в апробациях новых инструментов выполнения служебных задач	20	Служащие могут отразить участие в апробациях, которые указаны в плане или во внеплановых
Выполнение индивидуальных поручений руководства	10	Отражается количество выполненных индивидуальных поручений, полученных от руководителя
Подготовка методических и инструкционных материалов для пользователей, органов власти	10	Отражается количество подготовленных памяток, инструктивных писем с дополнительными разъяснениями

Наименование показателя	Балл	Пояснение
Замещение отсутствующего специалиста на период временной нетрудоспособности	10	Замещение на период ежегодного отпуска не отражается
Применение опыта работы другого отдела или иного территориального органа государственной статистики	5	Требуется указание, каковы преимущества применения заимствованного опыта

Блок оценки уровня профессионализма суммарно имеет вес 0,65, обеспечивая преобладающую долю выполнения профессиональных обязанностей в общей оценке достижений служащих.

Блок «Корпоративная культура» с весовым коэффициентом, равным 0,2, не структурирован по категориям и включает три показателя (см. табл. 8).

Таблица 8

Показатели блока «Корпоративная культура»

Наименование показателя	Балл	Пояснение
Подготовка корпоративных мероприятий, генерация идей для совершенствования корпоративной культуры	20	Отражается непосредственное участие в подготовке мероприятия или его составляющей
Участие в корпоративных и массовых мероприятиях в составе команды Красноярскстата	15	Отражается участие в организованных органом власти мероприятиях (спортивных, волонтерских и иных), информация о возможности участия в которых доведена до всех сотрудников
Популяризация статистики, активность в социальных сетях Красноярскстата	1	Учитываются реакции на публикации в социальных сетях Красноярскстата

Блок «Личностный рост и развитие» с весовым коэффициентом 0,15 учитывает индикаторы личных достижений, в том числе не имеющих прямого отношения к профессиональной деятельности, но отражающих всестороннее развитие личностных характеристик сотрудников, что немаловажно для их мотивации и недопущения профессионального выгорания (см. табл. 9).

Таблица 9

Показатели блока «Личностный рост и развитие»

Наименование показателя	Балл	Пояснение
Получение знаний и навыков, связанных с профессиональной деятельностью: – магистратура / аспирантура – профессиональная переподготовка – повышение квалификации – профессиональные курсы	50	Отражается факт получения документа об образовании
	30	Отражается освоение программ объемом не менее 256 часов
	20	Отражается освоение программ объемом от 72 до 256 часов
	10	Отражается освоение программ объемом менее 72 часов

Наименование показателя	Балл	Пояснение
Участие в лекториях, производственно-экономическом обучении сотрудников Красноярскстата	2	–
Творческая деятельность и спортивные достижения служащих	2	Отражается участие в случае получения наградного документа, диплома или иного подтверждающего участие документа
Общественная активность	2	Отражается участие в общественных мероприятиях, организованных внешними структурами (кроме Красноярскстата)
Социальная активность	2	Отражается участие в благотворительных, волонтерских и иных мероприятиях, кроме корпоративных (кроме организованных Красноярскстатом)

При сопоставлении результатов оценок, полученных по матрице распределения ответственности и «Экрану достижений», были сформулированы следующие выводы:

- при равномерной служебной нагрузке служащие более активно включены в мероприятия, отражаемые в «Экране достижений», и получают высокий уровень баллов; так, ведущие специалисты-эксперты набрали от 6 до 14 баллов при среднем показателе набранных служащими подразделения баллов, равном 8 (см. табл. 11);
- служащие, имеющие самую низкую относительную степень загруженности среди своей категории и группы, демонстрируют себя как сотрудники с низкой мотивацией, – не заполняют «Экран достижений», что также может объясняться отсутствием достаточного опыта работы на государственной службе (специалисты старшей группы должностей первого разряда – обеспечивающие специалисты); таким сотрудникам требуется усиление действия факторов, мотивирующих к эффективной и результативной служебной деятельности;
- сотрудники, выполняющие наибольший процент служебных обязанностей подразделения среди служащих своей категории и группы, мотивированы на профессиональные, личные и корпоративные достижения, но операционная текущая служебная нагрузка не позволяет им достигать высоких показателей в рамках оценки по «Экрану»; так, специалист-эксперт, имеющий самую высокую служебную нагрузку среди своей категории и группы должностей, набрал относительно небольшое количество баллов (1,9 балла при среднем уровне в 8 баллов) и только по двум блокам оценки («Корпоративная культура» и «Личностный рост и развитие»).

Основной практический вывод по результатам оценки деятельности служащих административного отдела Красноярскстата звучит следующим образом: во-первых, требуется персональный подход к сотрудникам по решению вопроса о действии на них мотивирующих факторов; во-вторых, система распределения служебной нагрузки по возможности, определяе-

мой объективными факторами, должна стремиться к равномерности, что будет обеспечивать соблюдение принципа справедливости и положительно воздействовать на мотивацию сотрудников; при объективно существующих причинах неравномерности распределения повышенная нагрузка (в том числе по принципу «хочу и могу – делаю больше») должна оплачиваться пропорционально повышенному объему функционала.

Оценка по «Экрану достижений» представляет собой блок мониторинга эффективности и результативности профессиональной деятельности служащих, количественно оценивающий их развитие в профессиональной, корпоративной и личной сферах.

Результаты и обсуждение

Представим агрегировано фрагмент применения предложенного трехэтапного подхода к оценке эффективности и результативности деятельности госслужащих. Первый этап – оценка по показателям должностного регламента (операционная деятельность), второй этап – оценка профессионального и личностного развития (перспективный блок), третий – оценка трудоемкости выполняемых служащим функций.

В зависимости от категории и функциональных должностных обязанностей набор показателей оценки эффективности деятельности государственного служащего должен включать вариацию из индикаторов уровня ориентации на гражданина – клиентоориентированность (для служащих, в должностные обязанности которых входит работа с гражданами по оказанию государственных услуг), характеристик качества (без ошибок и нарушений регламентов), скорости (минимизация времени и трудозатрат) и оптимальности процесса (сокращение расходов) выполнения служебных задач, а также параметров готовности и способности принятия ответственных решений (для служащих, в должностные обязанности которых входят соответствующие задачи). В этой связи необходимо через оценку по должностным регламентам четко закрепить разную весомость блоков показателей для разных должностей.

Система оценки должна иметь количественную шкалу в баллах, позволяющую переводить качественные индикаторы в количественные характеристики, а баллы – стоимостную оценку, влияющую на стимулирующую сумму вознаграждения.

В целях повышения объективности показателей и уровня принятия служащими внедряемой системы оценки необходимым является регулярный пересмотр набора показателей и их корректировка с учетом мнения государственных служащих.

В Таблице 10 показаны результаты апробации методики оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего административного отдела Управления Федеральной службой государственной статистики по Красноярскому краю, Республике Хакасия и Республике Тыва (ведущего специалиста-эксперта).

Таблица 10

**Операционный блок оценки
ведущего специалиста-эксперта Красноярскстата**

Категория оценки по показателям должностного регламента	Показатель	Результат оценки деятельности служащего	Максимально возможный результат	Удельный вес категории оценки
Своевременность и оперативность выполняемых поручений	Выполнение поручений (да/нет/частично)	2	2	0,35
	Время выполнения поручений	2	2	
	Корректность выполнения поручений	1,8	3	
<i>Итого (с учетом коэффициента значимости)</i>		2,32	2,8	–
Качество выполненной работы	Соответствие требованиям стандарта организации	1	1	0,3
	Логичность изложения материала	2	2	
	Профессиональная компетентность	2	2	
<i>Итого (с учетом коэффициента значимости)</i>		1,75	1,75	–
Ответственность за последствия своих действий, желание развиваться	Осознание ответственности за последствия принимаемых решений	3	5	0,2
<i>Итого (с учетом коэффициента значимости)</i>		0,75	1,25	–
Соблюдение служебной дисциплины	Организация рабочего времени	3	3	0,15
	Рациональность использования рабочего времени	2	2	
<i>Итого (с учетом коэффициента значимости)</i>		0,75	0,75	–
Итоговый результат оценки		5,57	6,55	–

Источник: составлено авторами на основании показателей должностного регламента служащего.

Согласно произведенным расчетам, оценка эффективности деятельности государственного гражданского служащего без учета загруженности и перспективного блока составила 85% (или 5,57 балла). Если принимать в качестве минимального порогового значения, при преодолении которого деятельность признается результативной, величину, например, в 60% (или 3,93 балла) от максимально возможного результата, то достигнутые служащим в данном примере дополнительные 25% следует признавать ин-

дикатором эффективности (в 1,64 балла) и использовать как базу для расчета стимулирующих доплат, установив стоимость одного процентного пункта (или балла) операционного блока оценки.

Фрагмент оценки по «Экрану достижений» представлен в Таблице 11. Самыми эффективными в сфере профессионального и личностного роста стали главные специалисты-эксперты (17,9–27,65 балла – их уровень эффективности) и консультанты (13,55–14,6 балла). Оцениваемый выше по операционному блоку ведущий специалист-эксперт набрал 11,5 балла по блоку перспективной оценки.

Осуществлять поощрение рекомендовано для любого уровня достижений данного блока (сотрудники, мотивированные заполнять «Экран», являются эффективными, так как блоки оценки ориентированы на учет дополнительного вклада служащего в свой профессиональный и личностный рост), а значит, стоимость одного балла по системе оценки профессионального и личностного роста и развития, принятой органом власти, следует умножить на 11,5 (персональный уровень эффективности сотрудника), сформировав таким образом величину доплаты по данному блоку эффективности, а также использовать нематериальные инструменты поощрения и стимулирования.

Таблица 11

**Фрагмент оценки служащих административного отдела
Красноярскстата по перспективному блоку**

Категории и показатели оценки		Баллы	Должность								
			К1	К2	ГСЭ 1	ГСЭ 2	ВСЭ 1	ВСЭ 2	ВСЭ 3	ВСЭ 4	ВСЭ 5
Профессиональное мастерство (0,4*)	Совершенствование рабочего процесса	40	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	Наставничество	30	-	-	1	-	-	-	-	-	-
	Производственно-экономическое обучение	15	1	1	-	-	-	-	-	-	-
Профессиональная деятельность (0,25*)	Выполнение индивидуальных поручений руководства	10	1	-	1	1	1	1	-	-	-
	Участие в апробациях	20	-	1	-	-	-	-	-	1	1
	Замещение отсутствующего специалиста	10	1	1	-	-	1	1	1	-	-
Корпоративная культура (0,2*)	Популяризация статистики	1	15	10	25	30	17	13	19	28	30

Категории и показатели оценки		Баллы	Должность								
			К1	К2	ГСЭ 1	ГСЭ 2	ВСЭ 1	ВСЭ 2	ВСЭ 3	ВСЭ 4	ВСЭ 5
Личностный рост и развитие (0,15*)	Участие в лекториях, производственно-экономическом обучении	2	2	1	3	3	3	5	3	3	3
	Профессиональная переподготовка	30	-	-	-	1	-	-	-	-	-
<i>Итого</i>			14,6	13,55	17,9	27,65	4,55	4,6	4,95	11,5	11,9

Примечание: * весовой коэффициент категории оценки; цветом выделена колонка оценки сотрудника из описываемого примера. Сокращения, применяемые в таблице: К – консультант; ВСЭ – ведущий специалист-эксперт; ГСЭ – главный специалист-эксперт.

Третий этап процедуры оценки эффективности и результативности продемонстрирован выше, и представленный в качестве примера ведущий специалист-эксперт (ВСЭ 4) имеет относительно равномерно распределенную с коллегами служебную нагрузку – превышение составляет 0,18% (аналогично – персональный уровень эффективности служащего по данному блоку оценки), что также может оцениваться в стоимостном эквиваленте (путем умножения на «стоимость» процентного пункта), или поощряться нематериальными методами, или считаться несущественным превышением (но служебная деятельность признается результативной), по решению органа власти. Таким образом, изложенный подход с применением матрицы РАЗУ дает четкую количественную оценку уровня эффективности и достижения результата служебной деятельности, а также суммы материального вознаграждения за выполняемый служащим функционал, его дополнительные усилия по профессиональному развитию и принятию на себя дополнительных функций и задач.

Авторам видится, что заявленная система оценки может быть рассмотрена как вариант решения описанной выше многоаспектной проблемы оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих.

Проблема формальности и субъективности оценки по показателям должностного регламента (первый аспект проблемы) решается в операционном блоке введением балльных оценок уровня выполнения показателей эффективности и результативности деятельности по должностному регламенту при условии их дифференциации в зависимости от должности и специфики органа власти.

Проблема коллективности полученного результата и оценки персонального вклада (второй аспект проблемы) решается через применение матрицы РАЗУ: нагрузка на соответствующую должность конкретизирована с учетом реально выполняемых служащим функций и задач по факту его готовности

и желания брать дополнительные обязанности в рамках своих полномочий и учитывает его вклад в общий результат (в процентном и балльном соотношении), а далее привязывается к системе поощрения путем введения денежного эквивалента («стоимости» балла).

Проблема оценки процессных должностных обязанностей (третий аспект проблемы) также решается в рамках применения матрицы РАЗУ – декомпозицией функций подразделения на составляющие и персонифицированной оценкой участия служащих в их реализации.

Проблема использования классического подхода к оценке эффективности (четвертый аспект проблемы) решается путем применения всех рекомендованных этапов оценки от операционного блока до оценки служебной нагрузки; в совокупности применения этих составляющих слагается формула измерения эффективности и результативности деятельности государственного служащего.

Проблема трудоемкости оценки (пятый аспект проблемы) может быть решена благодаря внедрению дополнительных модулей внутри информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»; опыт использования указанной системы для альтернативных целей (для оценки профессионального уровня служащих и возможности включения в кадровый резерв) у органов власти имеется.

Заключение

Комплексная оценка эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности служащих должна включать измерение выполнения текущих постоянных обязанностей сотрудников (операционная деятельность), их достижений, связанных с профессиональной деятельностью (аналогично «Экрану достижений»), а также учитывать уровень загруженности должностными обязанностями (по матрице распределения административных задач управления). Регулярность проведения оценки загруженности определяется изменениями штатного расписания, кадрового состава подразделения (появление или закрытие вакансий), сменой лиц, замещающих должности, появлением новых задач или перераспределением функциональных обязанностей.

В операционном блоке оценки в соответствии с должностным регламентом служащего представлено несколько категорий оценки и совокупность показателей, по которым присваиваются баллы. Каждая категория и показатель имеют весовой коэффициент (коэффициент значимости), с применением которого осуществляется суммирование баллов и расчет итогового результата. Значимость категорий оценки и отдельных показателей следует дифференцировать по категориям и группам должностей служащих. Так, для специалистов целесообразно на первое место по значимости вывести категорию «своевременность и оперативность выполняемых поручений». Для руководителей приоритетной является категория оценки «ответственность за последствия своих действий». Операционный блок следует дополнять перспек-

тивной оценкой по показателям развития в профессиональной, корпоративной и личной сферах. Необходимым аспектом оценки (с обусловленной периодичностью) является учет степени загруженности государственных гражданских служащих в соответствии с их должностным регламентом. Относительно сниженный уровень эффективности по операционному блоку деятельности служащего может быть следствием его перегрузки функциональными обязанностями из-за неравномерного распределения задач, кадровых изменений внутри структурного подразделения и кадровых проблем.

Четкость и ясность процедуры и инструмента оценки, количественная определенность набора показателей (в том числе качественных), минимизация субъективности оценки и прочная связь с мерами поощрения и суммами материального вознаграждения – адекватный способ совершенствования механизма стимулирования эффективной и результативной деятельности государственных гражданских служащих.

При реализации предложенного подхода возможности кадровой резолюции будут расширены: появляются оценочные индикаторы для анализа перспектив развития служащего, его мотивации в рамках профессиональной деятельности и основа для расчета мотивирующих выплат. Оценивается участие служащего подразделения или государственного органа в решении поставленных перед ними задач, инициативность госслужащего в профессиональной сфере, его желание развиваться, а также включенность в важные для статуса и имиджа государственного служащего активности.

Проведение оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих – трудоемкое мероприятие, требующее особого внимания к деталям, больших временных ресурсов, объективности и корректности проведения процедур.

Комплексная оценка по трем предложенным авторами блокам требует автоматизации процесса путем внедрения отдельного модуля для внутреннего пользования в *единую информационную систему управления кадровым составом* (ЕИСУКС), доступную для кадровых подразделений органов государственной власти. Блоки, включенные в систему отдельным модулем, следует синхронизировать с блоками разработанной системы оценки. Внедрение модуля в ЕИСУКС позволит отследить профессиональное развитие служащего (прогресс и регресс) внутри системы государственной службы и обеспечит обмен кадровой информацией между органами власти. Указанное направление является перспективным также для автоматизации процесса и обеспечения возможности внедрения описываемого подхода в практику органов власти. Обязательной при таком подходе является детализация индикаторов оценки и адаптация к специфике деятельности структуры (например, показатели оценки для служащих контрольно-надзорных органов власти и органов, оказывающих государственные услуги, должны существенно отличаться). Интересным и важным с практической точки зрения является проведение эксперимента по внедрению изложенного подхода в оценку деятельности госслужащих различного рода органов власти с целью выявления принятия системы оценки сотрудниками и динамики их мотивации с последующей корректировкой подхода по результатам опроса.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Барабашев А.Г. Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 36–72. EDN: MUKSLX.
2. Беркович Т.А. Совершенствование управления персоналом, находящимся на государственной службе: оценка эффективности труда // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2009. № 3. С. 71–75. EDN: KHQOHF.
3. Богдан Н.Н., Глинянов М.А. Подходы к оценке эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных служащих // Развитие территорий. 2020. Т. 22, № 4. С. 18–24. DOI: 10.32324/2412-8945-2020-4-18-24. EDN: FDEPJK.
4. Божья-Воля А.А. Организация оценки результативности деятельности российских госслужащих с учетом особенностей административной модели // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 3. С. 62–73. EDN: OIHSYN.
5. Божья-Воля А.А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 81–103. EDN: KKNOEX.
6. Борщевский Г.А. Оценка тенденций развития государственной службы: вопросы методологии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 103–128. EDN: YHVEAX.
7. Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Ручкин А.В. Оценка эффективности деятельности государственных служащих // Управленческое консультирование. 2016. Т. 88, № 4. С. 14–26.
8. Вертакова Ю.В. Подход к административной реформе на основе реорганизации системы управления регионом // Регион: системы, экономика, управление. 2009. Т. 6, № 3. С. 141–149. EDN: KYFNRP.
9. Воронина Л.И., Радченко Т.Е. Анализ теоретико-методологических и нормативно-правовых основ проведения комплексной оценки результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих // Вопросы управления. 2015. Т. 37, № 6. С. 197–203. EDN: WMJZWT.
10. 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.: РАНХиГС, 2019. EDN: YVCBKH.
11. Дудникова В.А. Централизация процессных функций в государственном управлении: актуальные проблемы и их решения (на примере Новосибирской области) // Государственная служба. 2023. Т. 25, № 2. С. 29–38. DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-2-29-38. EDN: WPSEDL.

12. Зеленцова С.Ю., Хадасевич Н.Р. Анализ информационно-методического обеспечения оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих в субъектах РФ // Регион: системы, экономика, управление. 2021. Т. 53, № 2. С. 158–163. DOI: 10.22394/1997-4469-2021-53-2-158-163. EDN: JJRUSR.
13. Знаменский Д.Ю., Гусаров А.С. Анализ практик оценки эффективности государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10, № 4. С. 104–108. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-4-104-108. EDN: GDZRLZ.
14. Киселева О.В., Салахова В.Б., Зорина И.Ю. Методы оценки эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих: проблемы безопасности их применения и направления совершенствования // Образование личности. 2020. № 3–4. С. 30–41. EDN: AZMKNS.
15. Клименко А.В. Клищ Н.Н. Российский чиновник – задачи на сегодня // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 23–32. EDN: PAEQWH.
16. Клищ Н.Н. Показатели результативности на государственной службе // Государственная служба. 2007. Т. 47, № 3. С. 67–74. EDN: HZYCQZ.
17. Первенцев А.В. РСВ о кадровом голоде в государственном секторе // Журнал «Бюджет». 2023. Т. 246, № 6. С. 21–23. EDN: DDDJRW.
18. Рассолова И.Ю., Газизова О.В., Кашапова Р.А. Оценка регулирующего воздействия и матрица распределения ответственности // Дискуссия. 2022. Т. 111, № 2. С. 28–36. DOI: 10.46320/2077-7639-2022-2-111-28-36. EDN: OWJIXE.
19. Рыбакова М.В., Иванова Н.А. Цифровые технологии в современной системе государственной службы // Социология. 2022. № 2. С. 271–280. EDN: ORRQXR.
20. Селезнева Е.В. Представления российских государственных служащих о ценности общественного служения // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 96. С. 88–103. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-96-88-103. EDN: XNRXNM.
21. Титова Е.А. Безупречная и эффективная гражданская служба: от модели заслуги к этико-профессиональному стандарту // Административное право и процесс. 2021. № 1. С. 84–88. DOI: 10.18572/2071-1166-2021-1-84-88. EDN: GFINWN.
22. Шершень И.В., Емельянова О.Я. Исследование проблемы управления профессиональной адаптацией государственных гражданских служащих // Регион: системы, экономика, управление. 2023. Т. 60, № 1. С. 127–131. DOI: 10.22394/1997-4469-2023-60-1-127-131. EDN: QNHTMW.
23. Эльбиева Л.Р., Джабраилова Л.Х., Эфендиева Д.С. Основные подходы к эффективности деятельности государственных служащих // Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы. 2023. № 1. С. 88–94. DOI: 10.47576/2949-1894_2023_1_88. EDN: WQKAFM.

24. 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. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73. EDN: BRJМAM.
25. Январев В.А., Семионова Е.А. Воздействие регламентации деятельности органов власти на эффективность исполнения ими государственных функций (по результатам опроса государственных служащих) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 71–92. EDN: KVTEMD.
26. Arham A.S., Wanusmawatie I., Novita A.A. Analysis of the Work Performance Assessment of Civil Servants at the Tourism Office of North Kalimantan Province // Proceedings of the International Conference of Public Administration and Governance. 2022. ASSEHR 761. P. 11–20. DOI: 10.2991/978-2-38476-082-4_3. URL: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/icopag-22/125989157> (дата обращения: 17.09.2024).
27. Barabashev A., Klimenko A. Administrative and civil service reforms in Russia: Recent trends at the time of turbulence // Public Administration Issues. 2023. No. 6. P. 44–61. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-6-44-61. URL: <https://vgmu.hse.ru/en/2023--6/862592891.html> (дата обращения: 17.09.2024).
28. Demmke C. Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States. European Institute of Public Administration. 2007. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/60403cd6-51fb-473e-bea5-e7d157960450> (дата обращения: 17.09.2024).
29. Dolidze N., Kuprashvili T., Burduli E., Dalakishvili T., Nozadze N., Shapharidze S. Attitudes and perceptions of civil servants on performance appraisal system. Iliia State University. 2019.
30. Kaselis M., Pivoras S. Civil Servants' Performance Assessment by Results: Challenges of Implementation in Lithuania // Public Policy and Administration. 2012. Vol. 11, no. 1. P. 139–152. URL: <https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/871> (дата обращения: 17.09.2024).
31. Lan Z. Application of Projection Pursuit Model in civil servants' performance assessment. MSIE. Harbin. 2011. P. 861–864. DOI: 10.1109/MSIE.2011.5707544
32. Liu J. Research on the Performance Appraisal of Civil Servants in the Era of Big Data // International Conference on Business, Economics, Management Science. Advances in Economics, Business and Management Research. 2019. Vol. 80. P. 525–528. DOI: 10.2991/bems-19.2019.94. URL: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/bems-19/125907470> (дата обращения: 17.09.2024).
33. Marianian D., Rusilawatib T., Amaludin A. Performance Assessment of Civil Servants (PNS) in the Sub-Section for Oversight Facilities of the DPRD Secretariat of Lahat Regency // Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. 2023. Vol. 2, no. 1. P. 175–182. DOI: 10.58222/fisipvoice.v2i1.211. URL: <https://journal.bengkuluinstitute.com/index.php/fisipvoice> (дата обращения: 17.09.2024).

34. Nezhina T., Barabashev A., Prokofiev V., Utkina V. Public Personnel Job Satisfaction and Retention: The Effects of Perceived Image and Prestige of Government Jobs // *International Journal of Public Administration*. 2021. No. 44(16). P. 1435–1445. DOI: 10.1080/01900692.2021.1939714. URL: <https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/560076679.pdf> (дата обращения: 17.09.2024).
35. Palchyk H. The System of Certification and Performance Evaluation of Civil Servants in the Republic of Belarus // *The International Journal of Civil Service Reform and Practice*. 2020. Vol. 5, Iss. 14, no. 2. URL: <https://astanahubjournal.org/index.php/ijcsrp/article/view/148> (дата обращения: 17.09.2024).
36. Podungge D., Mashudi I., Napu K. Analysis of Performance Assessment System Model of Civil Servants in Gorontalo Province Training and Education Agency // *Journal La Sociale*. 2020. Vol. 01, Iss. 04. P. 27–32. DOI: 10.37899/journal-la-sociale.v1i4.143. URL: <https://www.researchgate.net/publication/347095454> (дата обращения: 17.09.2024).
37. Rahmadi H., Widyaiswara M.Si., Madya A. Assessment of Civil Servants Work Achievement in Human Resources Development Agency, South Kalimantan Province // *JournalNX*. 2020. Vol. 6, Iss. 7, no. 2581–4230. P. 210–218. URL: <https://www.neliti.com/publications/336544/assessment-of-civil-servants-work-achievement-in-human-resources-development-age#cite> (дата обращения: 17.09.2024).
38. Staroňová K., Thijs N., Dlesková A. Performance Appraisal in the Eu Member States and the European Commission. Government Office of Slovakia. 2017.
39. Thuy D.T.T. The Model of Performance Based Evaluation of Civil Servants in Vietnam // *Archives of Business Research*. 2018. Vol. 6, no. 2. P. 56–66. DOI: 10.14738/abr.62.4200
40. Thuy N.T.T., Phinaitrup B.A. The Effect of Public Service Motivation on Job Performance of Public Servants in Vietnam: The Role of Mediation of Job Satisfaction and Person-organization Fit // *International Journal of Public Administration*. 2021. No. 46(5). P. 326–343. DOI: 10.1080/01900692.2021.1995747
41. Tumija T., Bukit D. Performance Appraisal among Civil Servants through Electronic Performance (E-Performance) at Badan Keregawaian Daerah (BKD) of Karo Regency, North Sumatera Province // *Jurnal Manajemen Sumber Daya Aparatur*. 2023. Vol. 11, no. 1. P. 1–17. DOI: 10.33701/jmsda.v11i1.3104. URL: <https://ejournal.ipdn.ac.id/JMSDA/article/view/3104> (дата обращения: 17.09.2024).
42. Vollmuth J. Approaches and Instruments of Civil Servants Performance Appraisal in European Countries // *International Journal of Civil Service Reform and Practice (IJCSRP)*. 2014. No. 3(1). P. 20–35.
43. Xiaowen G. Civil Servant Performance Appraisal Problems and Countermeasures. Social Security and Administration Management. Clausius Scientific Press. 2023. P. 7–12. DOI: 10.23977/socsam.2023.040502
44. Zhang J. Performance Evaluation of Civil Servants from the Perspective of Service-Oriented Government // *Humanities and Social Sciences Research Project of Wuhan Polytechnic University. Technology for Education and Learning*. AISC 136. P. 663–669. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-27711-5_88 (дата обращения: 17.09.2024).

45. Zouain D.M., Bittencourt F.T.R., Bezerra L.F., Duarte A.L.F., Souza L.A.V. Professional Performance Assessment in Civil Service: A Bibliometric Study from 2008 to 2017 // *European Journal of Scientific Research*. 2019. Vol. 154, no. 3. P. 301–311. URL: https://www.academia.edu/41093351/Professional_Performance_Assessment_in_Civil_Service_A_Bibliometric_Study_from_2008_to_2017 (дата обращения: 17.09.2024).
46. Zuhrufillah I., Farikhin Isnanto R. Civil servant behaviors performance evaluation: Combining DEANP and 360-degree feedback // *International Conference on Information and Communications Technology*. 2018. P. 280–285. DOI: 10.1109/ICOIACT.2018.8350691. URL: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8350691/authors#authors> (дата обращения: 17.09.2024).

REFERENCES

1. Arham, A.S., Wanusmawatie, I. and Novita, A.A. (2022) 'Analysis of the work performance assessment of civil servants at the tourism office of North Kalimantan Provinc', *Proceedings of the International Conference of Public Administration and Governance*, ASSEHR 761, pp. 11–20. DOI: 10.2991/978-2-38476-082-4_3. Available at: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/icopag-22/125989157> (accessed 17 September 2024).
2. Barabashev, A.G. and Klimenko, A.V. (2010) 'Retrospective analysis of the main directions of modernization of the system of public administration and public service', *Public Administration Issues*, 3, pp. 36–72. (In Russian).
3. Barabashev, A. and Klimenko, A. (2023) 'Administrative and civil service reforms in Russia: Recent trends at the time of turbulence', *Public Administration Issues*, 6, pp. 44–61. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-6-44-61. URL: <https://vgmu.hse.ru/en/2023--6/862592891.html> (accessed 17 September 2024).
4. Berkovich, T.A. (2009) 'Improving the management of personnel in public service: an assessment of labor efficiency', *Bulletin of Irkutsk State Economics Academy*, 3, pp. 71–75. (In Russian).
5. Bogdan, N.N. and Glinyanov, M.A. (2020) 'Approaches to assessing the effectiveness and efficiency of professional activities of civil servants', *Territory Development*, 4(22), pp. 18–24. DOI: 10.32324/2412-8945-2020-4-18-24 (In Russian).

6. Borschevsky, G.A. (2017) 'Assessing trends in the development of public service: methodology issues', *Public Administration Issues*, 1, pp. 103–128. (In Russian).
7. Bozha-Volya, A.A. (2011) 'Organization of performance assessment of Russian civil servants, taking into account the peculiarities of the administrative model', *Public Administration Issues*, 3, pp. 62–73. (In Russian).
8. Bozha-Volya, A.A. (2009) 'Evaluation of the effectiveness of civil servants of senior management: international experience and Russian prospects', *Public Administration Issues*, 2, pp. 81–103. (In Russian).
9. Demmke, C. (2007) *Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States*. European Institute of Public Administration. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/60403cd6-51fb-473e-bea5-e7d157960450> (accessed 09 September 2024).
10. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., Efremov, A.A., Klochkova, E.N., Talapina, E.V. and Startsev, Ya.Yu. (2019) *The digital future of public administration by results*. Moscow: RANEP. (In Russian).
11. Dolidze, N., Kuprashvili, T., Burduli, E., Dalakishvili, T., Nozadze, N. and Shapharidze, S. (2019) *Attitudes and perceptions of civil servants on performance appraisal system*. Ilia State University.
12. Dudnikova, V.A. (2023) 'Centralization of process functions in public administration: current problems and their solutions (the example of the Novosibirsk region)', *Public Administration*, 25(2), pp. 29–38. (In Russian). DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-2-29-38
13. Elbieva, L.R., Dzhabrailova, L.H. and Efendieva, D.S. (2023) 'Basic approaches to the effectiveness of civil servants', *Innovative Economy: Information, Analytics, Forecasts*, 1, pp. 88–94. (In Russian). DOI: 10.47576/2949-1894_2023_1_88
14. Kaselis, M. and Pivoras, S. (2012) 'Civil servants' performance assessment by results: Challenges of implementation in Lithuania', *Public Policy and Administration*, 11(1), pp. 139–152. Available at: <https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/871> (accessed 09 September 2024).
15. Kiseleva, O.V., Salakhova, V.B. and Zorina, I.Yu. (2020) 'Methods for assessing the effectiveness of government and municipal employees: problems of safety of their application and directions for improvement', *Personality Formation*, 3–4, pp. 30–41. (In Russian).
16. Klimenko, A.V. and Klisch, N.N. (2012) 'Russian official – tasks for today', *Public Administration Issues*, 2, pp. 23–32. (In Russian).
17. Klishch, N.N. (2007) 'Performance indicators in the public service', *Public Administration*, 3(47), pp. 67–74. (In Russian).
18. Lan, Z. (2011) *Application of Projection Pursuit Model in civil servants' performance assessment*. MSIE. Harbin, pp. 861–864. DOI: 10.1109/MSIE.2011.5707544

19. Liu, J. (2019) 'Research on the performance appraisal of civil servants in the era of big data', *International Conference on Business, Economics, Management Science. Advances in Economics, Business and Management Research*, 80, pp. 525–528. DOI: 10.2991/bems-19.2019.94. Available at: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/bems-19/125907470> (accessed 09 September 2024).
20. Mariania, D., Rusilawatib, T. and Amaludin, A. (2023) 'Performance assessment of civil servants (PNS) in the sub-section for oversight facilities of the DPRD Secretariat of Lahat Regency', *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 2(1), pp. 175–182. DOI:10.58222/fisipvoice.v2i1.211
21. Nezhina, T., Barabashev, A., Prokofiev, V., Utkina, V. (2021) 'Public personnel job satisfaction and retention: The effects of perceived image and prestige of government jobs', *International Journal of Public Administration*, 44(16), pp. 1435–1445. DOI: 10.1080/01900692.2021.1939714
22. Palchyk, H. (2020) 'The system of certification and performance evaluation of civil servants in the Republic of Belarus', *The International Journal of Civil Service Reform and Practice*, 14(2). Available at: <https://astanahubjournal.org/index.php/ijcsrp/article/view/148> (accessed 09 September 2024).
23. Perventsev, A.V. (2023) 'RSV on personnel hunger in the public sector', *Journal «Bujet»*, 6(246), pp. 21–23. (In Russian).
24. Podungge, D., Mashudi, I. and Napu, K. (2020) 'Analysis of performance assessment system model of civil servants in gorontalo province training and education agency', *Journal La Sociale*, 1(4), pp. 27–32. DOI: 10.37899/journal-la-sociale.v1i4.143
25. Rahmadi, H., Widayiswara, M.Si. and Madya, A. (2020) 'Assessment of civil servants work achievement in human resources development agency, South Kalimantan Province', *JournalNX*, 7(2581–4230), pp. 210–218. Available at: <https://www.neliti.com/publications/336544/assessment-of-civil-servants-work-achievement-in-human-resources-development-age#cite> (accessed 10 September 2024).
26. Rassolova, I.Yu., Gazizova, O.V. and Kashapova, R.A. (2022) 'Regulatory impact assessment and responsibility distribution matrix', *Discussion*, 2(111), pp. 28–36. (In Russian). DOI: 10.46320/2077-7639-2022-2-111-28-36
27. Rybakova, M.V. and Ivanova, N.A. (2022) 'Digital technologies in the modern system of public service', *Sociology*, 2, pp. 271–280. (In Russian).
28. Selezneva, E.V. (2023) 'Ideas of Russian civil servants about the value of public service', *Public Administration. E-journal*, 96, pp. 88–103. (In Russian). DOI: 10.24412/2070-1381-2023-96-88-103
29. Shershen, I.V., Yemelyanova, O.Ya. (2023) 'Research of the problem of management of professional adaptation of state civil servants', *Region: systems, economics, management*, 1(60), pp. 127–131. (In Russian). DOI: 10.22394/1997-4469-2023-60-1-127-131
30. Staroňová, K., Thijs, N. and Dlesková, A. (2017) *Performance appraisal in the Eu Member States and the European Commission. Government office of Slovakia*.

31. Thuy, D.T.T. (2018) 'The model of performance based evaluation of civil servants in Vietnam', *Archives of Business Research*, 6(2), pp. 56–66. DOI: 10.14738/abr.62.4200
32. Thuy, N.T.T. and Phinaitrup, B.A. (2021) 'The effect of public service motivation on job performance of public servants in Vietnam: The role of mediation of job satisfaction and person-organization fit', *International Journal of Public Administration*, 46(5), pp. 326–343. DOI: 10.1080/01900692.2021.1995747
33. Titova, E.A. (2021) 'Impeccable and effective civil service: from the model of merit to the ethical and professional standard', *Administrative Law and Procedure*, 1, pp. 84–88. (In Russian). DOI: 10.18572/2071-1166-2021-1-84-88
34. Tumija, T. and Bukit, D. (2023) 'Performance appraisal among civil servants through electronic performance (e-performance) at Badan Kepegawaian Daerah (BKD) of Karo Regency, North Sumatera Province', *Journal Management Sumber Daya Aparatur*, 11(1), pp. 1–17. DOI: 10.33701/jmsda.v11i1.3104
35. Vasilyeva, E.I., Zerchaninova, T.E. and Ruchkin, A.V. (2016) 'Assessing the effectiveness of public servants', *Administrative Consulting*, 4(88), pp. 14–26. (In Russian).
36. Vertakova, Yu.V. (2009) 'An approach to administrative reform based on the reorganization of the regional management system', *Region: systems, economics, management*, 3(6), pp. 141–149. (In Russian).
37. Vollmuth, J. (2014) 'Approaches and instruments of civil servants performance appraisal in European Countries', *International Journal of Civil Service Reform and Practice*, 3(1), pp. 20–35.
38. Voronina, L.I. and Radchenko, T.E. (2015) 'Analysis of the theoretical, methodological and regulatory framework for conducting a comprehensive assessment of the effectiveness of professional service activities of civil servants', *Management Issues*, 6(37), pp. 197–203. (In Russian).
39. Xiaowen, G. (2023) 'Civil servant performance appraisal problems and countermeasures', in: *Social Security and Administration Management*. Clausius Scientific Press, pp. 7–12. DOI: 10.23977/socsam.2023.040502
40. Yanvarev, V.A. and Semionova, E.A. (2009) 'The impact of regulation of the activities of government authorities on the effectiveness of their performance of state functions (based on the results of a survey of civil servants)', *Public Administration Issues*, 3, pp. 71–92. (In Russian).
41. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V. and Starostina, A.N. (2023) 'Digitalization of interaction between citizens and the state: citizens' assessment of effects, risks and prospects', *Public Administration Issues*, 2, pp. 33–73. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73
42. Zelentsova, S.Yu. and Khadasevich, N.R. (2021) 'Analysis of information and methodological support for evaluating the effectiveness of public civil servants in the subjects of the Russian Federation', *Region: systems, economics, management*, 2(53), pp. 158–163. (In Russian). DOI: 10.22394/1997-4469-2021-53-2-158-163

43. Zhang, J. (2012) 'Performance evaluation of civil servants from the perspective of service-oriented government', *Humanities and Social Sciences Research Project of Wuhan Polytechnic University. Technology for Education and Learning*, AISC 136, pp. 663–669. Available at: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-27711-5_88 (accessed 10 September 2024).
44. Znamensky, D.Yu. and Gusarov, A.S. (2020) 'Analysis of practices for evaluating the effectiveness of public civil servants in the Russian Federation', *Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*, 10(4), pp. 104–108. (In Russian). DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-4-104-108
45. Zouain, D.M., Bittencourt, F.T.R., Bezerra, L.F., Duarte, A.L.F. and Souza, L.A.V. (2019) 'Professional performance assessment in civil service: A bibliometric study from 2008 to 2017', *European Journal of Scientific Research*, 154(3), pp. 301–311. Available at: https://www.academia.edu/41093351/Professional_Performance_Assessment_in_Civil_Service_A_Bibliometric_Study_from_2008_to_2017 (accessed 10 September 2024).
46. Zuhrufillah, I. and Isnanto, F.R. (2018) 'Civil servant behaviors performance evaluation: Combining DEAHP and 360-degree feedback', *International Conference on Information and Communications Technology*, pp. 280–285. DOI: 10.1109/ICOIACT.2018.8350691. Available at: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8350691/authors#authors> (accessed 10 September 2024).

Статья поступила в редакцию 25.04.2024;
одобрена после рецензирования 02.09.2024;
принята к публикации 25.09.2024.

Научная статья

УДК: 351/354

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-81-109

КОМПОЗИТНЫЕ ИНДЕКСЫ ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИЕЙ: МЕТОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Макаров Иван Алексеевич¹

¹ Стажер-исследователь Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении, Институт государственного и муниципального управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; ia.makarov@hse.ru; ORCID: 0000-0002-6476-390X

Аннотация. В условиях цифровой трансформации государства и общества активное применение находит индикативный подход к анализу цифровизации и управлению ей. Однако специфика данных в этой области порождает методологические проблемы, включая статистическое дублирование. В статье рассматриваются различные методы формирования композитных индексов цифровизации, основанные на вторичном агрегировании главных компонент с целью преодоления дублирования. Выдвигается гипотеза, что нет единого лучшего метода вторичного агрегирования и предпочтительность методов зависит от решаемых задач индикативной оценки. Отсутствие в литературе консенсуса о лучшем методе агрегирования для расчета композитных индексов делает данное предположение обоснованным. Также описан ряд распространенных методов агрегирования. Для рассмотрения гипотезы разбираются два из возможных методов вторичного агрегирования, а также отказ от него. Преимущества этих двух методов анализируются на примере задач рейтингования и анализа сильных и слабых сторон объектов. Данными выступают главные компоненты, выделенные из 21 показателя цифровизации за 2014 и 2016 гг. Корреляционный анализ результатов их вторичного агрегирования и сопоставление рейтингов стран показали: для разных задач подходят различные из анализируемых методов. Это обусловлено соответствием свойств методов требованиям, предъявляемым решаемыми задачами. Практическая применимость рассмотренных методик для анализа цифровизации продемонстрирована на примере Российской Федерации. Исследование подтвердило необходимость учета свойств методов формирования индексов для выбора методов, наиболее соответствующих решаемым задачам. Полученные результаты могут стать основой для разработки классификации требований, предъявляемых задачами индикативной оценки, что также поспособствует систематизации методов агрегирования, представляющей практическую пользу в рамках индикативного подхода.

Ключевые слова: оценка цифровизации, цифровое государственное управление, цифровая трансформация, индикативный подход, композитные индексы, метод главных компонент.

Для цитирования: Макаров И.А. Композитные индексы для управления цифровизацией: Методы формирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 3. С. 81–109. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-81-109

Original article

COMPOSITE INDICES FOR GOVERNING DIGITALIZATION: METHODS FOR CONSTRUCTION

Ivan A. Makarov¹

¹ Research Assistant, International Laboratory for Digital Transformation in Public Administration, Institute for Public Administration and Governance, National Research University Higher School of Economics (HSE); 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia; ia.makarov@hse.ru; ORCID: 0000-0002-6476-390X

Abstract. In the circumstances of digital transformation of the state and society, the indicative approach to analyzing and governing digitalization finds active usage. However, the characteristics of relevant data cause methodological problems, including statistical duplication. The article considers various methods for constructing composite digitalization indices based on secondary aggregation of principal components in order to overcome duplication. It is hypothesized that there is no single best method for secondary aggregation, and that the preference of methods depends on the indicative evaluation tasks being addressed. The lack of scientific consensus on the best aggregation method for calculating composite indices supports this proposition. Multiple widespread aggregation methods are also described. To consider the hypothesis, two potential secondary aggregation methods, alongside the option to eschew secondary aggregation, are studied. Their advantages are analyzed using common tasks of rating and analysing the strengths and weaknesses of facilities as an example. The data for analysis include principal components extracted from 21 digitalization indicators for years 2014 and 2016. Correlation analysis of their secondary aggregation's results and country rating comparison show that different analysed methods are suitable for different tasks. This is due to the correspondence of the methods' properties to the requirements imposed by the tasks being solved. The practical applicability of the discussed methodologies for analysing digitalization is demonstrated by the example of the Russian Federation. The study confirmed the need to consider the index construction methods' characteristics to select the methods most appropriate to the tasks being solved. The obtained results can serve as the basis for developing a classification of requirements posed by indicative evaluation tasks, which will also contribute to systematization of aggregation methods, which has practical usefulness within the indicative approach.

Keywords: evaluation of digitalization, digital public administration, digital transformation, indicative approach, composite indices, principal component analysis.

For citation: Makarov, I.A. (2024) 'Composite indices for governing digitalization: Methods for construction', *Public Administration Issues*, 3, pp. 81–109. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-81-109

JEL Classification: C18, C38, O33, O57.

Введение

Индикативный подход играет все возрастающую роль в современном государственном управлении. Он позволяет более предметно и целенаправленно формулировать управленческие задачи и контролировать их выполнение. Примерами такого подхода в практике государственного управления в России являются: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», государственный проект повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов «5-100», многолетняя практика правительства Москвы в области реформирования и развития школьного образования, оценка социального и экономического развития регионов в виде т.н. «рейтинга губернаторов» (согласно Указу Президента РФ от 04.02.2021 N 68) и другие практики.

Цифровизация является одним из главных направлений трансформации современного государственного управления во всем мире. С одной стороны, она позволяет собирать и интегрировать информацию, важную для принятия государственных программ и решений, а с другой – существенно изменить практики общения между государственными органами и гражданами, значительно расширяя и упрощая доступ граждан к государственным услугам и информационным базам. Этот инновационный процесс охватывает самые разные сферы нашей жизни – от технической и технологической сфер до правового регулирования и подготовки новых кадров. Различные аспекты этого процесса в настоящее время описываются десятками различных разнородных показателей, которые чаще всего тесно взаимосвязаны между собой. Индикативный подход в сфере цифровизации предполагает агрегирование этих многочисленных показателей в более компактные и удобные индексы цифрового развития. Подобные индексы можно описывать как «технологии» государственного управления (Davis et al., 2012). На основании этих индексов можно проводить сравнительный анализ развития стран в этой области, выявлять преимущества и возможные недостатки, обнаруживать риски несбалансированного развития и принимать дальнейшие решения.

Однако специфика исходных показателей в сфере цифровизации, как и специфика данных, используемая в других управленческих индексах, порождает серьезные методологические проблемы и научные дискуссии о том, как лучше агрегировать имеющуюся информацию, чтобы не потерять глав-

ное и избежать существенных искажений. Различные точки зрения по этому вопросу и систематизация чаще всего используемых методов агрегирования приведены в обзоре литературы.

Следует подчеркнуть, что среди методик построения композитных индексов не существует варианта лучшего, не сталкивающегося с теми или иными методологическими проблемами при практическом применении, так как ни один формализованный метод количественного анализа (тем более столь крупномасштабного) не может полностью учесть всю возможную специфику реальных условий. Это объясняет в том числе и отсутствие среди исследователей согласия по поводу предпочтительности методов агрегирования. Но, несмотря на это, на композитные индексы в государственном управлении в цифровой и иных сферах существует значительный спрос – о чем свидетельствуют и продолжающиеся обсуждения, и широкая практика применения композитных индексов в отечественном и зарубежном государственном управлении. Поэтому, продолжая применять индексы в качестве инструментов для количественного анализа и принятия решений, крайне необходимо учитывать как недостатки, так и относительные преимущества методик их формирования (включающих агрегирование тем или иным методом). Соответственно, при формировании композитного индекса следует сопоставлять эти преимущества и недостатки с условиями реальной ситуации и выбирать методику, наиболее подходящую для определенной управленческой (или исследовательской) задачи. Настоящая статья призвана продемонстрировать этот принцип в явном виде на конкретных примерах, показывая, как анализ преимуществ и недостатков определенных методов агрегирования позволяет сделать выбор в пользу методов, которые, несмотря на свои ограничения, подходят лучше других для решения той или иной задачи.

Соответственно, в настоящей статье на примере использования одного из эффективных методов построения индексов в области цифровизации будет представлен сравнительный анализ нескольких возможных подходов к построению интегральных (или композитных) индексов цифровизации, основанных на вторичном агрегировании главных компонент, и сделаны практические выводы, важные для государственного управления.

Выбор такого подхода к построению индексов связан с тем, что многие авторы указывают на наличие статистического дублирования среди некоторых популярных международных индексов, оценивающих аспекты государственного управления (Чуркин, 2013; Langbein, Knack, 2010). Эта проблема наблюдается и среди широко применяемых индексов, оценивающих аспекты цифровой трансформации – в том числе среди подындексов Индекса развития электронного правительства и Индекса сетевой готовности (Barabashev et al., 2022). Нередко дублирование наблюдается между подындксами различных индексов, и не только между явно тематически схожими подындксами. Использование метода главных компонент для такого типа данных позволяет избавиться от подобного дублирования и перейти к существенно меньшему числу независимых индексов.

Следует отметить, что у метода главных компонент есть ряд ограничений. В частности, в тех случаях, когда набор исходных показателей слабо кор-

релирован, метод главных компонент малоэффективен в снижении размерности при сохранении большей части полезной информации, а выделяемые главные компоненты плохо поддаются интерпретации. Однако в тех случаях, когда рассматриваются специализированные индексы, относящиеся к одной области (в данном случае – индексы цифровизации), как правило, подындэксы этих индексов направлены на уточнение ситуации в этой области с разных точек зрения, и возникновение между ними значимых корреляций – дублирования – весьма вероятно, что подтверждается рядом исследований. Если же анализируемые показатели сильно коррелированы, то применение метода главных компонент оправдано, и выделяемые главные компоненты могут быть интерпретированы на основе факторных нагрузок, показывающих их связь с исходными показателями и, следовательно, их содержание.

Однако сами выделяемые главные компоненты неэффективны для решения ряда практических задач индикативного анализа. В частности, для удобства сравнения объектов результаты индикативной оценки нередко публикуются в формате рейтингов. Построение подобных рейтингов (ввиду возможности построения единого рейтинга только по одной переменной), как и некоторые другие методы индикативного анализа, затруднено при работе с набором из нескольких главных компонент, выделяемых из изначальных индексов с целью отражения нескольких латентных характеристик.

Для преодоления этих затруднений целесообразно применение вторичного агрегирования получаемых главных компонент и использование результатов вторичного агрегирования в качестве композитных индексов цифрового развития. Это позволило бы упростить ранжирование объектов и при необходимости придавать различную значимость используемым главным компонентам через их взвешивание. Но на данный момент механизм вторичного агрегирования в применении к композитным индексам остается практически не рассмотренным.

Вторичное агрегирование может производиться различными методами, и выбор метода будет определять природу получаемых композитных индексов и может значительно влиять на ранги оцениваемых объектов. Более того, при выборе метода вторичного агрегирования в контексте индикативного подхода может возникнуть необходимость учета широкого спектра требований. Речь идет не только о сохраняемом объеме полезной информации, но и о теоретической интерпретации получаемых композитных индексов. Одновременно ключевым вопросом остается удобство и эффективность их применения для выполнения исследовательских или управленческих задач индикативной оценки.

Таким образом, в рамках развития индикативного подхода важной исследовательской задачей является рассмотрение различных возможных подходов к вторичному агрегированию главных компонент (в том числе отсутствие вторичного агрегирования) с целью определить, какой подход следует использовать для формирования композитных индексов на основе главных компонент для решения задач индикативной оценки и какие факторы определяют выбор подхода. Гипотеза исследования состоит в том, что нет единого метода вторичного агрегирования, подходящего для лю-

бой задачи, и вместо этого выбор метода вторичного агрегирования должен определяться рядом требований, предъявляемых конкретной задачей.

В работе на данных конкретного кейса будут разобраны два из возможных методов вторичного агрегирования, схожих во всем, кроме способа взвешивания агрегируемых главных компонент, с тем, чтобы выявить наиболее оптимальный способ взвешивания как инструмент анализа «при прочих равных». Предпочтительность этих методов и их фундаментальной альтернативы – отказа от вторичного агрегирования – будет рассмотрена на примере двух задач индикативной оценки: построение единого рейтинга стран и оценка сильных и слабых сторон стран по цифровому развитию. Это послужит аргументацией для обсуждения обобщенной гипотезы и позволит продемонстрировать принципы анализа предпочтительности методов агрегирования для выбора метода, соответствующего задаче. Полученные результаты также могут в дальнейшем быть применимы как основа для разработки теоретической классификации, которая позволит – как в теории, так и на практике – систематизировать процесс анализа и выбора метода вторичного агрегирования главных компонент и (в более общем случае) выбора иных элементов методологий формирования композитных индексов.

Выполнение этой исследовательской задачи внесет вклад в совершенствование способов применения метода главных компонент для расчета управленческих индексов в частности и развитие механизмов индикативной оценки в целом, что, в свою очередь, позволит получать более корректные результаты при проведении индикативного анализа в исследованиях и использовать эти результаты при принятии решений в области цифровизации государственного управления.

Обзор литературы

Рассмотрим источники, в которых обсуждается агрегирование в контексте расчета композитных индексов. Имея доступ к широкому спектру методов агрегирования, авторы любого композитного индекса обязаны выбрать один из них для расчета индекса и описать его применение. При этом авторы в разной степени углубляются в обоснование причин выбора метода и его сопоставление с возможными альтернативами. Так, в статье о новом индексе для анализа динамики цифрового неравенства российских регионов авторы подробно объясняют свой выбор в пользу агрегирования методом взвешенной суммы, веса в которой определены с помощью метода главных компонент. Это сочетание методов позволяет агрегировать переменные, избегая двойного учета отражаемых ими латентных характеристик (устраняя возможное дублирование) при обеспечении простоты итогового расчета и требуемой для лонгитюдного анализа стабильности весов во времени (см.: Архипова и др., 2018).

Создатели Индекса легкости ведения бизнеса обосновали выбор метода агрегирования практическим сравнением нескольких методов. Они выяснили, что при агрегировании методом взвешенной суммы определение

весов на основе опросов экспертов затруднено, в то время как остальные методы дают результаты без значимой разницы. Поэтому, а также из-за простоты и понятности метода, выбор сделан в пользу среднего арифметического. В то же время, говоря о факторах выбора метода агрегирования в целом, авторы (см., например, Djankov et al., 2005) рекомендуют использовать метод, наиболее способствующий реформам. Альтернативные методы расчета одного индекса сравниваются и в статье С. Греко и др. (Greco et al., 2020) о разработке индекса благополучия в странах ОЭСР. Однако здесь авторы не делают однозначного выбора, предлагая несколько применимых методов, соответствующих различным функциям полезности в соответствии с пониманиями общественного благосостояния.

Обсуждение методов агрегирования не ограничивается обоснованиями выбора метода в частных случаях. Ведутся дискуссии по поводу того, какие методы предпочтительнее других и почему, или в каких ситуациях. Некоторые авторы детально обосновывают выбор существующих или собственных методов, доказывая их полезность для решения широкого спектра задач индикативной оценки (Becker et al., 2017; Corrente et al., 2021; Greco et al., 2019b; Grupp, Schubert, 2010). Эти обоснования опираются на разные критерии. К примеру, отечественными исследователями был предложен вариант агрегирования методом взвешенной суммы, предназначенный для лонгитюдного или панельного анализа. Способ расчета весов призван гарантировать неотрицательность весов и сопоставимость значений индекса во времени – два свойства, не обеспечиваемые методом главных компонент (Борзых и др., 2016). При этом распространённость метода главных компонент и ряда других методов показывает, что не все авторы стремятся к неотрицательности весов.

Другим, нередко игнорируемым свойством метода агрегирования, является некомпенсаторность – отсутствие возможности для компенсации низких значений одних переменных высокими значениями других. Среднее арифметическое – компенсаторный метод, как и типичное агрегирование взвешенной суммой, и метод главных компонент. В то же время немало авторов настаивает на применении некомпенсаторных методов (Greco et al., 2021; Gutiérrez Sanín et al., 2013). В одной серии работ демонстрируется несостоятельность взвешенной суммы с точки зрения теории методов принятия решений и предлагается использовать метод агрегирования, основанный на процедуре Кондорсе. Главный аргумент – именно некомпенсаторность этого метода, так как возможность компенсации нежелательна в случаях вроде рейтингов устойчивого развития (Munda, Nardo, 2003; Munda, Nardo, 2005; Munda, Nardo, 2009). В статье Г. Мунда (Munda, 2012) описаны преимущества и недостатки ряда некомпенсаторных методов и даны рекомендации по использованию некоторых из них для различных видов анализа и в различных практических ситуациях. То есть ее автор не фокусируется на конкретном методе агрегирования, а сопоставляет ряд методов по выбранному им критерию, допуская, что под него могут подходить различные методы. Аналогичные исследования существуют и для других критериев – как, например, для корректности измерения оцениваемой характеристики композитным индексом (Dialga, Giang, 2017).

Но, несмотря на продолжающиеся обсуждения, нет консенсуса по поводу полного спектра или первоочередности критериев, определяющих предпочтительность методов агрегирования. Ряд исследований посвящен рассмотрению и обоснованию использования тех или иных критериев, причем авторы смотрят на этот вопрос с разных точек зрения. В некоторых публикациях упор делается на необходимости наличия у методов агрегирования конкретных математических свойств – таких, как устойчивость к выбросам и та же некомпенсаторность (Greco et al., 2019a) или устойчивость в динамике (Жгун и др., 2019).

Обязательность этих свойств часто объясняется такими причинами, как: применимость индекса для определенных видов анализа; корректное представление оцениваемых феноменов; соответствие практическим задачам индикативной оценки; а также необходимостью формирования индекса в условиях ограничений. В иных исследованиях эти более близкие к практике критерии становятся основным фокусом. В частности, был предложен *метод выбора метода* агрегирования для построения композитных индексов устойчивого развития, где фокусом при выборе метода является эффективность получаемого индекса как инструмента для принятия управленческих решений, касающихся конкретных аспектов устойчивого развития (Rowley et al., 2012). В еще одном исследовании об этапах формирования композитных индексов делается вывод, что выбор метода должен быть основан на обеспечении корректного учета относительной важности агрегируемых переменных, которая, в свою очередь, должна быть определена на основе теоретической модели или эмпирического анализа оцениваемых характеристик. Одновременно подчеркивается, что для задачи более детального анализа конкретных характеристик следует отказаться от агрегирования и использовать неагрегированные индикаторы вместо композитных индексов (Freudenberg, 2003) – подход, который разделен в исследовании о формировании композитных индексов инновационного развития (Grupp, Schubert, 2010). Наконец, согласно опубликованному в 2017 г. системному обзору литературы по теме методов агрегирования для построения композитных индексов, выбор метода агрегирования следует делать на основе желаемых свойств индекса, определяемых, в свою очередь, пониманием оцениваемой характеристики, видом анализа и научными либо практическими целями анализа, проводимого с помощью индекса, а также спектром оцениваемых объектов и периодом оценки (Gan et al., 2017).

Следует подчеркнуть, что, фокусируясь на разных видах критериев (от наличия математических свойств до соответствия практическим задачам), эти исследования не противоречат друг другу, а лишь рассматривают разные части общего комплекса требований, предъявляемых к композитным индексам и методологиям их формирования.

Обобщив спектр предъявляемых авторами требований, можно заключить, что все они изначально проистекают из решаемой исследовательской или управленческой задачи индикативной оценки, определяющей как анализируемые характеристики, так и вид анализа, производимого с помощью индекса. В свою очередь, эти аспекты задачи определяют требования к соб-

ственно методике расчета индекса, а также условия, ограничивающие расчет и использование. Можно констатировать, что к настоящему времени в теории и практике индикативного подхода применяется широкий спектр методов агрегирования, что объясняется разнообразием решаемых задач и предъявляемых ими требований. На основании рассмотренных выше источников можно сделать вывод: выбор метода агрегирования должен зависеть от решаемой задачи индикативной оценки.

В дополнение к вышесказанному, основываясь на различных исследованиях в этой области (Nardo et al., 2008; Gan et al., 2017; Greco et al., 2019a), можно описать некоторые наиболее типичные методы агрегирования, используемые для построения композитных индексов, и выделить их основные преимущества и недостатки, упоминаемые в литературе и делающие их применение более или менее целесообразным в различных ситуациях. Представленная ниже Таблица 1, среди прочего, призвана помочь аналитикам, использующим индикативный подход, определить, может ли тот или иной из перечисленных методов агрегирования быть оптимальным или хотя бы допустимым в тех или иных ситуациях, на основе того, насколько значимы преимущества и недостатки метода для конкретной ситуации.

Таблица 1

Преимущества и недостатки методов агрегирования

Метод агрегирования	Преимущества	Недостатки
Среднее арифметическое	Считается самым простым и потому наиболее легко воспринимаемым неспециалистами среди конечных пользователей методом	В значительной степени подвержен искажениям из-за дублирования между исходными показателями. Допускает компенсацию низких значений одних показателей высокими значениями других
Взвешенная сумма с весами, установленными на основе теоретической модели	Весы имеют явное обоснование и теоретический смысл	Может быть подвержен искажениям, вызываемым дублированием. Допускает компенсацию
Взвешенная сумма с весами, установленными на основе опроса респондентов (включая метод «распределения бюджета»)	Позволяет в явном виде учесть взгляды респондентов (мнение экспертов или интересы стейкхолдеров) на относительную ценность исходных показателей	Опрос респондентов может быть трудновыполним. Присвоение весов слишком большому числу показателей затруднительно для респондентов. Необъективность весов может являться проблемой и ограничивает возможность переноса сформированной методики расчета в другие условия. Может быть подвержен искажениям, вызываемым дублированием. Допускает компенсацию
Среднее геометрическое	Компенсация возможна в меньшей степени, чем в линейных методах агрегирования. Более предпочтителен для агрегирования показателей, представленных в несравнимых единицах измерения	Допускает компенсацию в ограниченной степени. Все исходные показатели должны быть положительны. В значительной степени подвержен искажениям, вызываемым дублированием. Особо неустойчив к сильным отклонениям отдельных показателей

Метод главных компонент	Позволяет выделить латентные характеристики, косвенно отражаемые исходными показателями. Позволяет преодолеть проблему дублирования. Сохраняет максимальный объем полезной информации	Неэффективен при недостаточной коррелированности исходных показателей. Зависимость результатов от значений показателей ограничивает сравнимость результатов между различными временными периодами. Может присваивать отрицательные веса части исходных показателей. Допускает компенсацию
Метод ненаблюдаемых компонент	Позволяет выделить латентные характеристики, косвенно отражаемые исходными показателями. В отличие от метода главных компонент, применим при отсутствии достаточных корреляций между исходными показателями	Надежность результатов зависит от объема доступных данных. Чувствителен к сильным отклонениям отдельных показателей
Метод «Выгоды сомнения» (Benefit of the doubt)	Веса устанавливаются для каждого объекта по отдельности так, чтобы максимизировать результат – это позволяет оценивать успешность стран в соответствии с приоритетами национальной государственной политики	Веса уникальны для каждого объекта, делая сравнительный анализ невозможным. Необходимы дополнительные ограничения для взвешивания, иначе есть вероятность, что все объекты получат максимальную оценку
Метод анализа иерархий	Позволяет учесть взгляды респондентов (мнения экспертов или интересы стейкхолдеров) на относительную ценность исходных показателей. Позволяет оценить согласованность суждений каждого из респондентов	Оценка относительной важности слишком большого числа показателей затруднительна для респондентов. Необъективность весов может являться проблемой и ограничивает возможность переноса сформированной методики расчета в другие условия. Сравнительно высокая сложность вычисления
Метод Кондорсе-Кемени-Янга-Левенглика (Condorcet-Kemeny-Young-Levenglick, CKYL)	Не допускает компенсацию. Является усовершенствованием метода Кондорсе	Высокая сложность вычисления. Не способен дать объектам количественную оценку, только порядковую (рейтинг)

Источник: составлена автором на основании обзора литературы.

Данные и методы

Для проверки изначальной исследовательской гипотезы о том, что нет единого метода вторичного агрегирования главных компонент, подходящего для любой задачи индикативной оценки, и выбор метода агрегирования должен определяться требованиями, предъявляемыми задачей, нужно (1) провести сравнительный анализ нескольких методов вторичного агрегирования главных компонент, (2) найти примеры задач индикативной оценки, для которых подходят эти методы, и (3) изучить зависимость предпочтительности методов от предъявляемых требований.

В статьях (Barabashev et al., 2022; Барабашев и др., 2022) представлен анализ некоторых из существующих индексов цифрового развития, опирающихся на 21 международный показатель цифрового развития из различных источников. В этот 21 показатель входят:

- Три показателя, на основе которых ООН рассчитывает Индекс развития электронного правительства (E-Government Development Index), опубликованный на сайте Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН¹, а именно:
 - Индекс онлайн-услуг (Online Service Index).
 - Индекс человеческого капитала (Human Capital Index).
 - Индекс телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index).
- Три показателя, на основе которых Всемирный банк рассчитывал Индекс принятия цифровых технологий (Digital Adoption Index), опубликованный на сайте Всемирного банка², а именно:
 - Индекс принятия цифровых технологий бизнесом (Digital Adoption Index (Business)).
 - Индекс принятия цифровых технологий населением (Digital Adoption Index (People)).
 - Индекс принятия цифровых технологий государством (Digital Adoption Index (Governments)).
- Три показателя, на основе которых Международный союз электросвязи до 2017 г. включительно рассчитывал Индекс развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) (ICT Development Index), опубликованный на их официальном сайте³, а именно:
 - Подындекс доступа к ИКТ (Access Sub-index).
 - Подындекс использования ИКТ (Use Sub-index).
 - Подындекс цифровых навыков (Skills Sub-index).
- Десять показателей, на основе которых Институт Портуланс до 2016 г. включительно рассчитывал Индекс сетевой готовности (Network Readiness Index), опубликованный на собственном официальном сайте⁴, а именно:
 - Показатель политической и регуляторной среды (Political and regulatory environment pillar).
 - Показатель предпринимательской и инновационной среды (Business and innovation environment pillar).
 - Показатель ИКТ-инфраструктуры (Infrastructure pillar).
 - Показатель финансовой доступности ИКТ (Affordability pillar).
 - Показатель цифровых навыков (Skills pillar).
 - Показатель индивидуального использования ИКТ (Individual usage pillar).
 - Показатель использования ИКТ бизнесом (Business usage pillar).
 - Показатель использования ИКТ государством (Government usage pillar).
 - Показатель экономического влияния ИКТ (Economic impacts pillar).
 - Показатель социального влияния ИКТ (Social impacts pillar).

¹ URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index> (дата обращения: 22.09.2024).

² URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016/Digital-Adoption-Index> (дата обращения: 22.09.2024).

³ URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/IDI/default.aspx> (дата обращения: 22.09.2024).

⁴ URL: <https://networkreadinessindex.org/> (дата обращения: 22.09.2024).

- Индекс электронного участия (E-Participation Index). Он рассчитывается ООН и публикуется на сайте Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН⁵.
- Показатель доли высокотехнологичного экспорта в общем экспорте изготавливаемых товаров, данные по которому собираются и публикуются Всемирным банком на своем сайте⁶.

Объектами оценки всех перечисленных показателей являются страны мира. На официальных сайтах публикующих их организаций доступны как базы данных, содержащие значения показателей для всех стран мира, входящих в охват этих показателей, так и материалы, поясняющие методологии сбора и обработки данных для расчета этих показателей, а также методики их агрегирования в соответствующие индексы.

В описанных выше работах (Varabashev et al., 2022; Барабашев и др., 2022) также дается описание этих показателей. Там же к этим показателям был применен метод главных компонент и были выделены по три независимые главные компоненты для каждого из анализируемых временных периодов (2014 и 2016 гг.).

Выбор периода был обусловлен ограниченной доступностью данных по некоторым индексам для более поздних лет. Также следует отметить, что с тех пор методологии части индексов значительно изменились. В анализ вошли 121 страна в 2014 г. и 122 страны – в 2016 г.

Применимость метода главных компонент к этим данным была подтверждена предварительным анализом, выявившим наличие значимых положительных корреляций между 21 исходным показателем. На это же указал расчет меры КМО и критерия сферичности Бартлетта (Барабашев и др., 2022).

В результате расчетов для обоих периодов были получены по три главные компоненты, которые суммарно отражают почти одинаковые доли совокупной дисперсии 21 изначального показателя: 85,5% для 2014 г., 86% для 2016 г. Из них первая компонента в случае обоих временных периодов отражает большую часть совокупной дисперсии (71,2% для 2014 г., 74,5% для 2016 г.) и допускает ясную интерпретацию. Вторая и третья дополняют ее, отражая соответственно 7,6% и 6,2% для 2014 г., 6,5% и 5% для 2016 г. Сравнительный анализ главных компонент для 2014 и 2016 гг. позволил проверить стабильность структуры выделенных главных компонент во времени.

В Таблице 2 приведены факторные нагрузки всех выделенных главных компонент – коэффициенты корреляции каждой из главных компонент с каждым из исходных показателей, на основе которых может производиться интерпретация компонент (подробнее, включая примеры значений этих главных компонент для некоторых стран мира, см.: Varabashev et al., 2022; Барабашев и др., 2022).

⁵ URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index> (дата обращения: 22.09.2024).

⁶ URL: <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS> (дата обращения: 22.09.2024).

Таблица 2

Матрица компонент: 2014 и 2016 гг.

Исходные показатели	2014 г.			2016 г.		
	Главная компонента			Главная компонента		
	1	2	3	1	2	3
Индекс электронного участия	0,754	0,141	0,499	0,842	-0,089	0,372
Индекс развития электронного правительства:						
Индекс онлайн-услуг	0,846	0,167	0,382	0,873	-0,014	0,350
Индекс человеческого капитала	0,854	-0,406	0,015	0,898	-0,257	-0,125
Индекс телекоммуникационной инфраструктуры	0,960	-0,126	-0,113	0,956	-0,064	-0,157
Индекс принятия цифровых технологий:						
Индекс принятия цифровых технологий бизнесом	0,913	-0,235	-0,122	0,922	-0,189	-0,134
Индекс принятия цифровых технологий населением	0,944	-0,168	-0,113	0,945	-0,116	-0,165
Индекс принятия цифровых технологий государством	0,695	0,136	0,534	0,709	-0,076	0,522
Индекс развития ИКТ:						
Подындекс доступа к ИКТ	0,944	-0,216	-0,107	0,946	-0,169	-0,156
Подындекс использования ИКТ	0,949	-0,122	-0,098	0,955	-0,068	-0,146
Подындекс цифровых навыков	0,831	-0,470	0,095	0,892	-0,338	-0,065
Доля высокотехнологичного экспорта в общем экспорте	0,555	0,300	0,109	0,523	0,340	0,252
Индекс сетевой готовности:						
Показатель политической и регуляторной среды	0,769	0,451	-0,315	0,785	0,508	-0,109
Показатель предпринимательской и инновационной среды	0,869	0,147	-0,104	0,896	0,171	-0,082
Показатель ИКТ-инфраструктуры	0,943	-0,111	-0,185	0,935	-0,055	-0,190
Показатель финансовой доступности ИКТ	0,498	-0,212	0,541	0,518	-0,486	0,340
Показатель цифровых навыков	0,870	-0,313	-0,088	0,907	-0,190	-0,097
Показатель индивидуального использования ИКТ	0,962	-0,130	-0,136	0,963	-0,082	-0,151
Показатель использования ИКТ бизнесом	0,843	0,315	-0,209	0,836	0,404	-0,106
Показатель использования ИКТ государством	0,799	0,476	0,047	0,822	0,335	0,251
Показатель экономического влияния ИКТ	0,887	0,281	-0,183	0,890	0,298	-0,109
Показатель социального влияния ИКТ	0,905	0,312	0,051	0,924	0,204	0,153

Источник: составлена автором на основе данных из нескольких источников (значения исходных показателей) и собственных расчетов. Впервые опубликована в (Barabashev et al., 2022).

В настоящей статье для сравнения различных методов вторичного агрегирования будут использованы вышеописанные три главные компоненты за каждый временной период. Они будут в качестве примера подвергнуты вторичному агрегированию двумя методами. Оба метода опираются на расчет дистанции объектов от лучшего результата с помощью метрики Евклида. В первом методе главные компоненты, выступающие измерениями в функции дистанции, будут взвешены поровну, а во втором они будут взвешены в соответствии с их собственными значениями (eigenvalues), полученными на этапе выделения главных компонент. Кроме этого, в качестве третьей альтернативы будет рассмотрена опция отказа от вторичного агрегирования и использования трех главных компонент по отдельности.

Полной формулой расчета композитного индекса для страны j на данных конкретного года вторичным агрегированием вышеописанных главных компонент с равными весами будет:

$$(1) \quad Euclid_j = \sqrt{\sum_i (PO_i - PC_{ij})^2},$$

где: $Euclid_j$ – композитный индекс, рассчитанный с равными весами главных компонент, для страны j ; PC_{ij} – значение i -ой главной компоненты для страны j ; PO_i – лучшее значение i -ой главной компоненты для всех стран (точка отсчета для расчета дистанции).

В случае второго анализируемого метода формула расчета композитных индексов будет аналогичной, но дистанция по каждому измерению будет умножена на корень из собственного значения соответствующей главной компоненты:

$$(2) \quad WeightEuclid_j = \sqrt{\sum_i (\sqrt{EV_i} * (PO_i - PC_{ij}))^2},$$

где: $WeightEuclid_j$ – композитный индекс, рассчитанный с взвешиванием главных компонент в соответствии с их собственными значениями, для страны j ; EV_i – собственное значение i -ой главной компоненты; остальные обозначения аналогичны.

Сравнительный анализ результатов вторичного агрегирования (или отсутствия такового) будет проводиться с помощью корреляционного анализа и сопоставления рейтингов, построенных на их основе. Это позволит проверить, какой из исследуемых методов вторичного агрегирования наиболее предпочтителен для двух из типичных задач индикативной оценки: задачи построения единого рейтинга объектов (стран) и задачи выделения сильных и слабых сторон объектов. Далее выделение требований, которые эти задачи предъявляют к формируемым для их решения композитным индексам, позволит выявить, как соответствие этим требованиям определяет предпочтительность методов вторичного агрегирования.

Первой гипотезой, основанной на исходной обобщенной гипотезе и уточненной после анализа источников и определения рамок исследования, является то, что, для задачи построения рейтинга, метод, в котором расчет дистанции от лучшего результата производится с равным взвешиванием

главных компонент, является наиболее предпочтительным среди разбираемых методов (включая отказ от агрегирования). Данное предположение основано на том, что для построения удобного для практического использования рейтинга требуется одна единая переменная, и на необходимости более сбалансированного отражения нескольких латентных характеристик цифрового развития без искажений, вызываемых статистическим дублированием в изначальных индексах. Основным методом для рассмотрения первой гипотезы будет корреляционный анализ результатов вторичного агрегирования и агрегируемых главных компонент.

Второй уточненной гипотезой является то, что, для задачи выделения сильных и слабых сторон стран, отсутствие вторичного агрегирования предпочтительнее, чем рассматриваемые методы вторичного агрегирования. Это предположение обосновывается возможностью более детального анализа с помощью большего числа отдельных переменных. При рассмотрении этой гипотезы будет сделан сравнительный анализ рейтингов, основанных на результатах вторичного агрегирования и неагрегированных главных компонентах.

Подтверждение обеих уточненных гипотез будет аргументом в пользу общей исследовательской гипотезы, так как покажет, что ни один из рассматриваемых методов вторичного агрегирования главных компонент (включая его отсутствие) не подходит для любой возможной задачи индикативной оценки и что выбор какого-то из этих методов зависит от требований, накладываемых задачами индикативной оценки. Это послужит демонстрацией описанного общего принципа применения композитных индексов в государственном управлении: учет достоинств и недостатков методик формирования композитных индексов с целью выбора методик, которые, не будучи идеальными, лучше других подходят для решения тех или иных конкретных управленческих задач.

Анализ и результаты

Для расчета дистанции от лучшего результата по данным выше формулам требуется определить значения описанных в предыдущем разделе главных компонент, являющиеся подобным лучшим результатом. Это требует интерпретации агрегируемых главных компонент для того, чтобы определить их смысловую направленность. Содержательная интерпретация компонент будет произведена на основе их факторных нагрузок – коэффициентов корреляции выделенных главных компонент с исходными показателями (приведенных в табл. 2 в предыдущем разделе, впервые представленных в (Barabashev et al., 2022)). (Заметим, что исходные показатели связаны с выделенными главными компонентами с помощью модели множественной регрессии.) Структура рассматриваемых в настоящем исследовании главных компонент достаточно стабильна во времени, что делает возможным давать компонентам примерную единую интерпретацию для обоих анализируемых периодов. Первая компонента (в случае обоих лет) может быть интерпретирована как представляющая латентную характеристику общего уровня цифрового развития страны. Вторая компонента может рассматриваться как оценка степе-

ни, в которой регулирование ИКТ и их применение в публичном и частном секторах развиваются быстрее, чем их доступность для населения (в плане цен и навыков). Третья же компонента может интерпретироваться как оценка степени, в которой государственные электронные услуги и механизмы цифрового участия особо развиты, и также положительно связана с финансовой доступностью ИКТ, но отрицательно – с развитием ИКТ-инфраструктуры.

Необходимо заметить, что, в отличие от первой, вторая и третья компоненты имеют амбивалентный смысл: они одновременно положительно и отрицательно связаны с различными показателями цифрового развития. Они могут рассматриваться как характеристики отклонения цифрового развития страны от типичного, сбалансированного пути, по которому идут большинство из анализируемых стран. Такое отклонение может расцениваться как негативный или по крайней мере рискованный феномен – оно может подразумевать неравномерность развития, способную ограничивать положительные эффекты от цифрового развития или создавать риски и угрозы для государства и общества. По этой причине, в то время как для первой компоненты «лучшим» значением является максимальное, в случае второй и третьей компоненты «лучшим» значением будет правильным считать среднее значение, показывающее отсутствие отклонения от типичного профиля цифрового развития.

Получается, что лучшими результатами – точками отсчета для расчета дистанции – будут считаться точки в пространстве данных главных компонент, соответствующие максимальным значениям первой главной компоненты и средним значениям второй и третьей главных компонент (в z-шкалах, в которых приводятся компоненты, это всегда 0). Максимальным значением первой компоненты для 2014 г. стало 2,00643, а для 2016 г. – 1,88002. Соответственно, вторичное агрегирование главных компонент будет проводиться как расчет дистанции по метрике Евклида каждой страны от точки (2,00643; 0; 0) для 2014 г. или от точки (1,88002; 0; 0) для 2016 г.

Используя эти значения в качестве лучших значений PO_i в представленных в предыдущем разделе формулах, для всех возможных объектов были рассчитаны четыре новые переменные: по два альтернативных композитных индекса для каждого из двух периодов по отдельности.

Чтобы сравнить полученные композитные индексы и определить их относительную предпочтительность, отдельно для каждого периода были рассчитаны попарные коэффициенты корреляции Пирсона между ними, тремя главными компонентами, а также средним арифметическим 21 исходного показателя (см. табл. 3 и 4). Поскольку вторая и третья главные компоненты понимались при вторичном агрегировании как меры отклонения от среднего результата, для корреляционного анализа были взяты их модули. В представленных таблицах: «*Euclid*» – композитный индекс, рассчитанный с равным взвешиванием главных компонент, «*WeightEuclid*» – композитный индекс, рассчитанный с взвешиванием главных компонент по их собственным значениям, «*PCOMP 1*» – первая главная компонента, «*Abs PCOMP 2*» и «*Abs PCOMP 3*» – модули второй и третьей главной компоненты, «*AvgOriginal*» – среднее арифметическое оригинальных показателей (предварительно нормализованных приведением в z-шкалы).

Таблица 3

Коэффициенты корреляции Пирсона, 2014 г.

		Euclid	WeightEuclid	PCOMP 1	Abs PCOMP 2	Abs PCOMP 3	AvgOriginal
Euclid	Корр.	1	0,939**	-0,912**	0,353**	0,078	-0,910**
	Знач.		0,000	0,000	0,000	0,395	0,000
WeightEuclid	Корр.	0,939**	1	-0,997**	0,153	-0,099	-0,995**
	Знач.	0,000		0,000	0,093	0,282	0,000
PCOMP 1	Корр.	-0,912**	-0,997**	1	-0,109	0,115	0,999**
	Знач.	0,000	0,000		0,233	0,209	0,000
Abs PCOMP 2	Корр.	0,353**	0,153	-0,109	1	-0,259**	-0,109
	Знач.	0,000	0,093	0,233		0,004	0,234
Abs PCOMP 3	Корр.	0,078	-0,099	0,115	-0,259**	1	0,116
	Знач.	0,395	0,282	0,209	0,004		0,206
AvgOriginal	Корр.	-0,910**	-0,995**	0,999**	-0,109	0,116	1
	Знач.	0,000	0,000	0,000	0,234	0,206	

Примечание: Число объектов – 121; ** $p < 0,01$ (двухсторонняя).

Источник: расчеты автора.

Таблица 4

Коэффициенты корреляции Пирсона, 2016 г.

		Euclid	WeightEuclid	PCOMP 1	Abs PCOMP 2	Abs PCOMP 3	AvgOriginal
Euclid	Корр.	1	0,925**	-0,896**	0,250**	0,356**	-0,893**
	Знач.		0,000	0,000	0,006	0,000	0,000
WeightEuclid	Корр.	0,925**	1	-0,997**	0,022	0,110	-0,996**
	Знач.	0,000		0,000	0,814	0,229	0,000
PCOMP 1	Корр.	-0,896**	-0,997**	1	0,021	-0,079	1,000**
	Знач.	0,000	0,000		0,816	0,388	0,000
Abs PCOMP 2	Корр.	0,250**	0,022	0,021	1	-0,027	0,021
	Знач.	0,006	0,814	0,816		0,765	0,815
Abs PCOMP 3	Корр.	0,356**	0,110	-0,079	-0,027	1	-0,074
	Знач.	0,000	0,229	0,388	0,765		0,416
AvgOriginal	Корр.	-0,893**	-0,996**	1,000**	0,021	-0,074	1
	Знач.	0,000	0,000	0,000	0,815	0,416	

Примечание: Число объектов – 122; ** $p < 0,01$ (двухсторонняя).

Источник: расчеты автора.

Результаты корреляционного анализа по большей части схожи для обоих периодов. Выявлены положительные корреляции между композитным индексом, рассчитанным с равными весами главных компонент (далее – первым композитным индексом), и модулями второй (в обоих периодах) и третьей (только в 2016 г.) главных компонент. Эти корреляции слабы по силе, но значимы на уровне 0,01. В 2014 г. корреляция между первым композитным индексом и модулем второй главной компоненты составила 0,353, с уровнем значимости 0,000; корреляция между их аналогами для 2016 г. составила 0,250, с уровнем значимости 0,006. Корреляция между первым композитным индексом и модулем третьей главной компоненты в случае 2014 г. оказалась незначима, но в случае 2016 г. составила 0,356, с уровнем значимости 0,000.

При этом в обоих периодах первый композитный индекс сильно отрицательно коррелирует с первой главной компонентой – коэффициенты составили -0,912 в 2014 г. и -0,896 в 2016 г. Высокая сила этих корреляций по сравнению с корреляциями с модулями второй и третьей компонент частично объясняется тем, что модули главных компонент имеют меньшую дисперсию, чем сами главные компоненты, и изменения их значений слабее влияют на результат. Отрицательность корреляций объясняется тем, что, в отличие от первой компоненты, построенные композитные индексы более высокими значениями указывают на менее предпочтительные результаты.

Композитный индекс, рассчитанный с взвешиванием главных компонент по их собственным значениям (далее – второй композитный индекс), не коррелирует значимо с модулями второй и третьей главных компонент. В свою очередь, корреляция второго композитного индекса с первой главной компонентой в обоих периодах оказалась значимой, отрицательной, и крайне сильной – -0,997 для обоих лет, превышая корреляции первого композитного индекса с первой главной компонентой.

Получается, что второй композитный индекс зависит от значений второй и третьей компонент в недостаточной степени, а значит, не учитывает в достаточной мере описываемые ими характеристики цифрового развития. Ранее предполагалось, что использование собственных значений в качестве весов при вторичном агрегировании главных компонент позволит отразить относительную важность компонент, так как собственные значения могут интерпретироваться как репрезентация долей полезной информации, содержащейся в каждой компоненте. Однако в данном случае такой способ подбора весов привел к тому, что получающийся композитный индекс почти полностью определяется значениями первой компоненты – что ожидаемо, ведь ее собственное значение (в обоих периодах) значительно выше собственных значений других компонент.

Такое соотношение собственных значений обусловлено тем, что первая компонента в данном случае является отражением основной латентной характеристики, в большей или меньшей степени косвенно описываемой всеми изначальными показателями – т.е. собирает в себе именно ту информацию, которая дублируется между этими показателями. Именно способность метода главных компонент агрегировать эту дублированную информацию

в одну переменную позволяет устранить дублирование, выделяя более специфические латентные характеристики, малозаметные в оригинальных данных из-за многократного учета основной латентной характеристики, в виде отдельных главных компонент. Собственные значения же определяются соотношением степеней, в которых выявленные латентные характеристики представлены в оригинальных данных. Следовательно, взвешивание главных компонент в соответствии с их собственными значениями воссоздает многократный учет основной латентной характеристики. Иными словами, второй рассматриваемый метод вторичного агрегирования – агрегирование главных компонент с использованием собственных значений в качестве весов – восстанавливает статистическое дублирование, которое было призвано устранить применение метода главных компонент.

В свою очередь, первый метод – агрегирование главных компонент с равными весами – позволяет учесть в равной степени различные латентные характеристики – и ту, которая многократно отражена практически всеми оригинальными показателями, и те, которые оказывают влияние в меньшей степени только на часть из них. Таким образом, первый метод соответствует изначальной задаче устранения дублирования, приводящего к искажению степени, в которой совокупность значений оригинальных показателей определяется разными латентными характеристиками. Это отличие между разбираемыми методами вторичного агрегирования также заметно по тому, что второй композитный индекс коррелирует со средним арифметическим изначальных показателей (результатом метода агрегирования, чьи результаты искажаются дублированием) крайне сильно, а первый индекс – сравнительно слабее.

Делается вывод, что из двух рассмотренных методов вторичного агрегирования главных компонент агрегирование с приданием главным компонентам равных весов является более предпочтительным для задачи построения рейтинга, чем альтернативный метод. Оба метода позволяют получить один композитный индекс, в большей степени применимый для задачи построения единого рейтинга, чем набор из нескольких переменных. Но, в отличие от агрегирования с весами, соответствующими собственным значениям главных компонент, агрегирование главных компонент с равными весами позволяет одновременно также сохранить создаваемый методом главных компонент эффект устранения дублирования, учитывая в равной мере различные латентные характеристики, представленные в оригинальных переменных в разной степени вследствие дублирования.

Использование подобного метода вторичного агрегирования, объединяющего соответствующие различным латентным характеристикам главные компоненты в один композитный индекс, приводит к потере некоторой доли полезной информации. Но эта потеря не столь существенна для задачи построения единого рейтинга, требующего единой переменной. Цель рейтинга – дать упрощенную и приблизительную, зато удобную для практического использования оценку относительного уровня объектов по комплексной характеристике. При такой постановке задачи некоторая потеря информации о специфике отдельных объектов по сравнению с полным

спектром низкоуровневых, более конкретных показателей неизбежна и допустима. В частности, определенная специфика отдельных стран, которая может не проследиваться в едином рейтинге, может играть роль сильных сторон, создающих преимущества перед другими странами, или слабых сторон, связанных с угрозами для дальнейшего стабильного развития. Но в таком случае успешная реализация преимуществ или осуществление угроз могут в дальнейшем повлиять на иные аспекты развития в данной области, приводя в итоге к результату, схожему с результатом сбалансированного развития, что будет соответствовать рейтингу, оценивающему, например, менее развитую страну с уникальными преимуществами так же, как типичную более развитую страну. Таким образом, применение данного метода к рассматриваемым показателям позволяет построить рейтинг, быстро дающий первичное представление об уровне сбалансированного цифрового развития стран мира.

Если поставить иную практическую задачу – детальную оценку сильных и слабых сторон отдельных объектов, например, с целью формирования государственной политики, которая позволит реализовать преимущества и предотвратить осуществление угроз, то вызванная вторичным агрегированием потеря информации может стать более существенной. Демонстрацией этого является то, что оцениваемые объекты, имеющие разные сильные и слабые стороны и потому – разные значения главных компонент, могут получить похожие значения композитного индекса, построенного с помощью первого вышеописанного метода вторичного агрегирования.

На основе композитного индекса, рассчитанного первым методом (на основе первой формулы, представленной в предыдущем разделе) для 2016 г., был построен рейтинг 122 стран. Рассмотрим случай двух близлежащих стран – Словении и Венгрии. Значения композитного индекса для них составили соответственно 1,797 и 1,799 (более низкие значения – лучше). Словения заняла 33 место из 122, а Венгрия – 34. Руководствуясь этим, можно предположить, что профили этих стран в области цифрового развития, описываемые анализируемыми показателями, схожи. Но такое предположение окажется не полностью верным: и значения 21 изначального показателя, и значения описанных в предыдущем разделе главных компонент, выступающих в качестве индексов независимых латентных характеристик цифрового развития, различаются для этих стран. Значение первой главной компоненты выше для Словении – 0,731 против 0,363 для Венгрии (значения – в безразмерных z-шкалах). Вторая главная компонента для Словении ниже по значению и выше по модулю: -1,226 по сравнению с -0,709 для Венгрии. С другой стороны, значения третьей компоненты расходятся незначительно: -0,639 и -0,657.

Разница в значениях главных компонент выявляет различия в том, на каком уровне находились те или иные аспекты цифрового развития Словении и Венгрии в 2016 г. По значению первой компоненты, положительно связанной со всеми изначальными показателями, можно судить, что в целом Словения была несколько более развитой, чем Венгрия. Отличие в значении второй компоненты может быть интерпретировано как то, что население

Словении обладает более развитыми цифровыми навыками, а ИКТ-услуги более доступны финансово, в то время как в Венгрии наблюдается более развитое регулирование ИКТ и использование их в государственном управлении. Данная интерпретация согласуется со значениями большинства из изначальных показателей, оценивающих эти характеристики и определяющих значение второй компоненты в наибольшей степени.

Схожесть в значении композитного индекса, полученного из главных компонент, объясняется тем, что в случае Словении по сравнению с Венгрией более высокое значение первой компоненты, которое иначе бы привело к более низкому (хорошему) значению композитного индекса, было компенсировано значением второй компоненты (при близких значениях третьей компоненты). Будучи выше по модулю, значение второй компоненты для Словении расценивается построенной моделью как свидетельство большего отклонения от типичного и предположительно сбалансированного профиля цифрового развития, что может создавать риски, и потому приводит к более высокому (худшему) значению итогового композитного индекса.

Аналогичная близость значений композитного индекса при заметных расхождениях в значениях главных компонент наблюдается также, например, в случае Российской Федерации и Румынии (на 47 и 48 местах соответственно), и в случае Дании (26 место), отличающейся от похожих по значениям компонент Чили и Уругвая на 25 и 27 местах.

Это показывает, что используемый метод вторичного агрегирования, вследствие его компенсаторной природы, способен приводить к тому, что имеющие разные сильные и слабые стороны страны будут оценены как похожие. Происходит потеря некоторой доли информации о специфике отдельных стран, и это делает данный метод вторичного агрегирования главных компонент не предпочтительным для задачи выявления сильных и слабых сторон. По сравнению с этим методом (и другим рассмотренным методом вторичного агрегирования – ввиду его аналогичной компенсаторной природы), более предпочтительным для такой задачи, подразумевающей более детальный анализ, будет не проводить вторичное агрегирование каким-либо из рассмотренных методов. Вместо этого следует пользоваться – как было продемонстрировано – несколькими главными компонентами как набором индексов, отражающих независимые латентные характеристики.

Проведенный анализ подтвердил обе уточненные гипотезы исследования. Для задачи построения рейтинга метод вторичного агрегирования с равным взвешиванием главных компонент является предпочтительным среди рассматриваемых методов (включая отсутствие агрегирования): позволяя, в отличие от метода с взвешиванием главных компонент на основе собственных значений, сохранить эффект устранения дублирования, требуемый для формирования рейтинга в соответствии с изучаемой исследовательской проблемой; и, в отличие от опции отказа от вторичного агрегирования, создавая единую переменную, что требуется для создания единого рейтинга, удобного в практическом применении. Для задачи же выделения сильных и слабых сторон стран отказ от вторичного агрегирования и использование главных компонент как комплекса независимых переменных

предпочтительнее, чем оба рассмотренных метода вторичного агрегирования, так как отвечает требованию сохранить больший объем информации для более детального анализа.

Подтверждение этих гипотез свидетельствует в пользу изначальной обобщенной исследовательской гипотезы: нет единого метода вторичного агрегирования главных компонент, подходящего для любой задачи индикативной оценки, и выбор метода агрегирования должен определяться требованиями, предъявляемыми этой задачей. Показано, что ни один из разобранных методов вторичного агрегирования, как и опция отказа от агрегирования, не может рассматриваться как подобный единый метод, причем это было показано на примерах практических задач, чьи различающиеся требования к используемым переменным обуславливают предпочтительность различных методов. Обзор литературы также поддерживает исследовательскую гипотезу: отсутствие в научном дискурсе консенсуса по поводу наиболее предпочтительных методов агрегирования при построении композитных индексов согласуется с отсутствием единого ответа на этот вопрос. В то же время возможно обобщить разнообразие факторов, на которые авторы делают упор при рассмотрении методов агрегирования, и свести их к единому источнику требований – решаемой задаче индикативной оценки.

Полученные методики позволяют получать для каждой страны конкретную оценку ее цифрового развития и давать конкретные рекомендации. В качестве примера практического применения можно провести анализ уровня цифрового развития Российской Федерации в 2016 г. и представить соответствующие рекомендации для этого периода.

В рейтинге, построенном с помощью вторичного агрегирования выделенных главных компонент с равным взвешиванием, Россия заняла в мире 47 место из 122. Можно утверждать, что, по предоставляемой этим рейтингом оценке общего уровня сбалансированного цифрового развития, Россия показывала результаты выше среднего, однако со значительным пространством для усиления позиций. Это подразумевает желательность как поддержки дальнейшего цифрового развития, так и, по необходимости, принятия мер по устранению или компенсации слабых сторон для обеспечения стабильности развития.

Рассмотрение же значений трех отдельных главных компонент позволяет получить более детальную оценку, выявляя сильные и слабые стороны, и дать соответствующие рекомендации. Значение первой компоненты в 2016 г. для России – 0,590 (в z-шкале). Если построить рейтинг только по этой компоненте, Россия займет 38 место из 122. Это позволяет охарактеризовать общий уровень (не обязательно сбалансированного) цифрового развития России как выше среднего. Тем не менее дальнейшая государственная поддержка различных аспектов цифрового развития для повышения конкурентоспособности России в этой области в такой ситуации была востребована.

Однако особое внимание следовало бы уделить аспектам, в которых Россия отклоняется от сбалансированного профиля цифрового развития. Значение второй компоненты составило -1,317, что помещает Россию

на 19 место в рейтинге по модулю второй главной компоненты (т.е. степени отклонения от среднего по миру). Согласно описанной ранее интерпретации этих главных компонент, такое значение свидетельствует о высоком уровне цифровых навыков и человеческого капитала, а также финансовой доступности ИКТ, и о сравнительно низком уровне государственного регулирования цифровой среды. Значение же третьей компоненты в 2016 г. было 0,959 (42 место по модулю компоненты), что позволяет говорить о неплохом уровне развития системы государственных электронных услуг и электронного участия, а также об отсутствии на тот момент особо выделяющихся в мире успехов в развитии ИКТ-инфраструктуры. Можно говорить о том, что на 2016 г. в России освоение гражданами цифровых навыков опережало ряд других аспектов цифрового развития, и потому существовал дополнительный потенциал для массового внедрения цифровых технологий; в то время как, даже несмотря на активное применение подобных технологий в государственном управлении, их регулирование требовало явного совершенствования. Активное развитие и внедрение ИКТ без должного регулирования связано с различными негативными эффектами и рисками. Поэтому можно было дать рекомендацию сконцентрировать усилия государства по поддержке цифрового развития в первую очередь (хотя не исключительно) именно на государственном регулировании этой области.

Заключение

Сравнительный анализ двух рассмотренных в работе методов построения единого рейтинга цифрового развития показал, что индекс, рассчитанный вторым методом (с взвешиванием главных компонент по их собственным значениям), в недостаточной степени отражает вторую и третью главную компоненту и потому не соответствует изначальной цели исследования.

Первый метод вторичного агрегирования, подразумевающий агрегирование главных компонент с равными весами, позволяет получить единый композитный индекс, в большей степени отражающий различные главные компоненты. Поэтому, а еще потому, что отказ от вторичного агрегирования оставляет набор из нескольких главных компонент, не позволяющих легко построить единый рейтинг, сделан вывод о подтверждении первой из уточненных гипотез, основанных на общей исследовательской гипотезе: из рассмотренных методов (включая отказ от агрегирования) первый метод является предпочтительным для задачи построения единого рейтинга.

На основании композитного индекса, построенного с помощью первого метода вторичного агрегирования для 2016 г., был составлен рейтинг 122 стран и произведен сравнительный анализ некоторых стран, имеющих схожие значения композитного индекса и места в рейтинге, по значениям отдельных главных компонент. Было выявлено, что, судя по компонентам, профили цифрового развития рассматриваемых стран различаются, что свидетельствует о потере части полезной информации при проведении вторичного агрегирования главных компонент. Утверждается, что, хотя для ранее рассмотренной задачи построения рейтинга данная потеря инфор-

мации не столь существенна, для задачи анализа сильных и слабых сторон объектов эта потеря имеет большее значение и потому для этой задачи отказ от вторичного агрегирования и использование главных компонент как набора не дублирующих друг друга индексов предпочтительнее, чем оба рассмотренных метода вторичного агрегирования. Таким образом, была подтверждена и вторая из уточненных гипотез.

Практическая ценность методики выделения главных компонент цифрового развития и их вторичного агрегирования была продемонстрирована на примере предоставления возможных рекомендаций для дальнейшей государственной поддержки цифрового развития Российской Федерации на момент, охватываемый рассматриваемыми данными. Полученные в ходе исследования результаты позволяют формировать аналогичные практические рекомендации для других лет и стран.

Результаты данного исследования, равно как и обзор научного дискурса, говорят в пользу общей исследовательской гипотезы: не существует единого метода вторичного агрегирования главных компонент, подходящего для любой задачи индикативной оценки, и выбор метода агрегирования должен делаться на основе требований, предъявляемых решаемой задачей.

Этот вывод вкупе с отсутствием консенсуса об оптимальном методе агрегирования в литературе поддерживает и наглядно демонстрирует описанный во введении принцип выбора методик для построения индексов. Нет идеальной методики формирования композитных индексов, и каждая из методик имеет свои преимущества и недостатки. Эти преимущества и недостатки определяют, насколько каждая методика подходит для той или иной задачи индикативной оценки и сопутствующих ей условий. Поэтому при построении композитных индексов для решения любых практических (или исследовательских) задач в государственном управлении необходимо руководствоваться соответствием достоинств и недостатков методики расчета (включающей метод агрегирования) требованиям, условиям и специфике решаемой задачи, чтобы выбрать методику, наиболее подходящую для этой задачи. Данная рекомендация не ограничивается рассмотренным примером вторичного агрегирования главных компонент для оценки цифровизации – она релевантна при применении индикативного подхода в любой сфере и на любом уровне государственного управления. Это повышает качество результатов индикативного анализа и в конечном итоге способствует аргументированному принятию решений и повышению эффективности государственного управления в цифровой и иных сферах.

Представляет значительный интерес углубление анализа зависимости выбора методов агрегирования и других элементов методологий композитных индексов от требований, предъявляемых решаемыми задачами. На основании изучения источников и аналогичных исследований предпочтительности разных элементов методологий для различных задач может быть предложена классификация требований к индексам, входящих в комплекс взаимосвязанных требований, предъявляемых задачами индикативной оценки. Такая классификация поможет структурировать научный дискурс в области индикативного подхода и станет основой для методоло-

гии анализа предпочтительности методов агрегирования. В свою очередь, это поспособствует дальнейшему поиску и систематизации методов, наиболее подходящих для решения различных управленческих задач – что представляет ценность для практического применения индикативного подхода в государственном управлении в сфере цифровизации и в иных областях.

Благодарности.

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

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Архипова М.Ю., Сиротин В.П., Сухарева Н.А. Разработка композитного индикатора для измерения величины и динамики цифрового неравенства в России // Вопросы статистики. 2018. Т. 25, № 4. С. 75–87.
2. Барабашев А.Г., Зарочинцев С.В., Макаров И.А. Как искать «черных лебедей» высокотехнологического развития: индикативный подход // Государственное управление. Электронный Вестник. 2022. № 95. С. 192–208.
3. Борзых Д.А., Фурманов К.К., Чернышева И.К. О способе построения динамически сопоставимых композитных индексов // Вестник НГУЭУ. 2016. № 4. С. 67–83.
4. Жгун Т.В., Липатов А.В., Чалов Г.А. О корректности вычислительной задачи построения композитных индексов // Современные информационные технологии и ИТ-образование. 2019. Т. 15, № 2. С. 441–455. DOI: 10.25559/SITITO.15.201902.441-455
5. Чуркин В.И. Индекс экономической свободы. Анализ и рекомендации // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2013. Т. 185, № 6–1. С. 28–38.

6. Barabashev A., Makarov I., Zarochintcev S. How to shape government policies on high-technology development using the indicative evaluation of risks? // *Administration & Public Management Review*. 2022. No. 38. P. 70–89. DOI: 10.24818/amp/2022.38-04
7. Becker W., Saisana M., Paruolo P., Vandecasteele I. Weights and importance in composite indicators: Closing the gap // *Ecological Indicators*. 2017. Vol. 80. P. 12–22. DOI: 10.1016/j.ecolind.2017.03.056
8. Corrente S., Garcia-Bernabeu A., Greco S., Makkonen T. Robust measurement of innovation performances in Europe with a hierarchy of interacting composite indicators // *Economics of Innovation and New Technology*. 2021. P. 1–18. DOI: 10.1080/10438599.2021.1910815
9. Davis K.E., Kingsbury B., Merry S.E. Indicators as a technology of global governance // *Law & Society Review*. 2012. Vol. 46, no. 1. P. 71–104. DOI: 10.2139/ssrn.1583431
10. Dialga I., Giang L.T.H. Highlighting methodological limitations in the steps of composite indicators construction // *Social Indicators Research*. 2017. Vol. 131, no. 2. P. 441–465. DOI: 10.1007/s11205-016-1263-z
11. Djankov S., Manraj D., McLiesh C., Ramalho R. *Doing Business indicators: Why aggregate, and how to do it*. Washington, DC: World Bank, 2005. URL: <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Methodology/Other/why-aggregate-doing-business-2006.pdf> (дата обращения: 25.09.2024).
12. Freudenberg M. Composite indicators of country performance: A critical assessment // *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*. 2003. No. 2003/16. P. 1–35. DOI: 10.1787/405566708255
13. Gan X., Fernandez I.C., Guo J., Wilson M., Zhao Y., Zhou B., Wu J. When to use what: Methods for weighting and aggregating sustainability indicators // *Ecological Indicators*. 2017. Vol. 81. P. 491–502. DOI: 10.1016/j.ecolind.2017.05.068
14. Greco S., Ishizaka A., Resce G., Torrissi G. Measuring well-being by a multidimensional spatial model in OECD Better Life Index framework // *Socio-Economic Planning Sciences*. 2020. Vol. 70, art. no. 100684. DOI: 10.1016/j.seps.2019.01.006
15. Greco S., Ishizaka A., Tasiou M., Torrissi G. On the methodological framework of composite indices: A review of the issues of weighting, aggregation, and robustness // *Social Indicators Research*. 2019a. Vol. 141, no. 1. P. 61–94. DOI: 10.1007/s11205-017-1832-9
16. Greco S., Ishizaka A., Tasiou M., Torrissi G. Sigma-mu efficiency analysis: A methodology for evaluating units through composite indicators // *European Journal of Operational Research*. 2019b. Vol. 278, no. 3. P. 942–960. DOI: 10.1016/j.ejor.2019.04.012
17. Greco S., Ishizaka A., Tasiou M., Torrissi G. The ordinal input for cardinal output approach of non-compensatory composite indicators: The PROMETHEE scoring method // *European Journal of Operational Research*. 2021. Vol. 288, no. 1. P. 225–246. DOI: 10.1016/j.ejor.2020.05.036

18. Grupp H., Schubert T. Review and new evidence on composite innovation indicators for evaluating national performance // *Research Policy*. 2010. Vol. 39, no. 1. P. 67–78. DOI: 10.1016/j.respol.2009.10.002
19. Gutiérrez Sanín F., Buitrago D., Gonzalez A. Aggregating political dimensions: Of the feasibility of political indicators // *Social Indicators Research*. 2013. Vol. 110, no. 1. P. 305–326. DOI: 10.1007/s11205-011-9932-4
20. Langbein L., Knack S. The worldwide governance indicators: Six, one, or none? // *The Journal of Development Studies*. 2010. Vol. 46, no. 2. P. 350–370. DOI: 10.1080/00220380902952399
21. Munda G. Choosing aggregation rules for composite indicators // *Social Indicators Research*. 2012. Vol. 109, no. 3. P. 337–354. DOI: 10.1007/s11205-011-9911-9
22. Munda G., Nardo M. On the methodological foundations of composite indicators used for ranking countries. Ispra: Joint Research Centre of the European Communities, 2003.
23. Munda G., Nardo M. Constructing consistent composite indicators: The issue of weights. Ispra: Institute for the Protection and Security of the Citizen, Joint Research Centre, 2005.
24. Munda G., Nardo M. Noncompensatory/nonlinear composite indicators for ranking countries: A defensible setting // *Applied Economics*. 2009. Vol. 41, no. 12. P. 1513–1523. DOI: 10.1080/00036840601019364
25. Nardo M., Saisana M., Saltelli A., Tarantola S., Hoffman A., Giovannini E. Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide. Paris: OECD Publishing, 2008.
26. Rowley H.V., Peters G.M., Lundie S., Moore S.J. Aggregating sustainability indicators: Beyond the weighted sum // *Journal of Environmental Management*. 2012. Vol. 111. P. 24–33. DOI: 10.1016/j.jenvman.2012.05.004

REFERENCES

1. Arkhipova, M.Yu., Sirotin, V.P. and Sukhareva, N.A. (2018) ‘Development of a composite indicator for measuring the value and dynamics of digital inequality in Russia’, *Voprosy Statistiki*, 25(4), pp. 75–87. (In Russian).
2. Barabashev, A.G., Zarochintcev, S.V. and Makarov, I.A. (2022) ‘How to find the “black swans” of high-technology development: An indicative approach’, *Public Administration. E-journal (Russia)*, 95, pp. 192–208. (In Russian).

3. Barabashev, A., Makarov, I. and Zarochintcev, S. (2022) 'How to shape government policies on high-technology development using the indicative evaluation of risks?', *Administration & Public Management Review*, 38, pp. 70–89. DOI: 10.24818/amp/2022.38-04
4. Becker, W., Saisana, M., Paruolo, P. and Vandecasteele, I. (2017) 'Weights and importance in composite indicators: Closing the gap', *Ecological Indicators*, 80, pp. 12–22. DOI: 10.1016/j.ecolind.2017.03.056
5. Borzykh, D.A., Furmanov, K.K. and Chernysheva, I.K. (2016) 'On the method of constructing dynamically comparable composite indices', *Vestnik NSUEM*, 4, pp. 67–83. (In Russian).
6. Churkin, V.I. (2013) 'The index of economic freedom. Analysis and recommendations', *Nauchno-Tekhnicheskie Vedomosti Sankt-Peterburgskogo Gosudarstvennogo Politekhniceskogo Universiteta. Ekonomicheskie Nauki*, 6–1 (185), pp. 28–38. (In Russian).
7. Corrente, S., Garcia-Bernabeu, A., Greco, S. and Makkonen, T. (2021) 'Robust measurement of innovation performances in Europe with a hierarchy of interacting composite indicators', *Economics of Innovation and New Technology*, pp. 1–18. DOI: 10.1080/10438599.2021.1910815
8. Davis, K.E., Kingsbury, B. and Merry, S.E. (2012) 'Indicators as a technology of global governance', *Law & Society Review*, 46(1), pp. 71–104. DOI: 10.2139/ssrn.1583431
9. Dialga, I. and Giang, L.T.H. (2017) 'Highlighting methodological limitations in the steps of composite indicators construction', *Social Indicators Research*, 131(2), pp. 441–465. DOI: 10.1007/s11205-016-1263-z
10. Djankov, S., Manraj, D., McLiesh, C. and Ramalho, R. (2005) *Doing Business indicators: Why aggregate, and how to do it*. Washington, DC: World Bank. Available at: <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Methodology/Other/why-aggregate-doing-business-2006.pdf> (accessed 18 July 2024).
11. Freudenberg, M. (2003) 'Composite indicators of country performance: A critical assessment', *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 2003/16, pp. 1–35. DOI: 10.1787/405566708255
12. Gan, X., Fernandez, I. C., Guo, J., Wilson, M., Zhao, Y., Zhou, B. and Wu, J. (2017) 'When to use what: Methods for weighting and aggregating sustainability indicators', *Ecological Indicators*, 81, pp. 491–502. DOI: 10.1016/j.ecolind.2017.05.068
13. Greco, S., Ishizaka, A., Resce, G. and Torrissi, G. (2020) 'Measuring well-being by a multidimensional spatial model in OECD Better Life Index framework', *Socio-Economic Planning Sciences*, 70, art. no. 100684. DOI: 10.1016/j.seps.2019.01.006
14. Greco, S., Ishizaka, A., Tasiou, M. and Torrissi, G. (2019a) 'On the methodological framework of composite indices: A review of the issues of weighting, aggregation, and robustness', *Social Indicators Research*, 141(1), pp. 61–94. DOI: 10.1007/s11205-017-1832-9

15. Greco, S., Ishizaka, A., Tasiou, M. and Torrisi, G. (2019b) 'Sigma-mu efficiency analysis: A methodology for evaluating units through composite indicators', *European Journal of Operational Research*, 278(3), pp. 942–960. DOI: 10.1016/j.ejor.2019.04.012
16. Greco, S., Ishizaka, A., Tasiou, M. and Torrisi, G. (2021) 'The ordinal input for cardinal output approach of non-compensatory composite indicators: The PROMETHEE scoring method', *European Journal of Operational Research*, 288(1), pp. 225–246. DOI: 10.1016/j.ejor.2020.05.036
17. Grupp, H. and Schubert, T. (2010) 'Review and new evidence on composite innovation indicators for evaluating national performance', *Research Policy*, 39(1), pp. 67–78. DOI: 10.1016/j.respol.2009.10.002
18. Gutiérrez Sanín, F., Buitrago, D. and Gonzalez, A. (2013) 'Aggregating political dimensions: Of the feasibility of political indicators', *Social Indicators Research*, 110(1), pp. 305–326. DOI: 10.1007/s11205-011-9932-4
19. Langbein, L. and Knack, S. (2010) 'The worldwide governance indicators: Six, one, or none?', *The Journal of Development Studies*, 46(2), pp. 350–370. DOI: 10.1080/00220380902952399
20. Munda, G. (2012) 'Choosing aggregation rules for composite indicators', *Social Indicators Research*, 109(3), pp. 337–354. DOI: 10.1007/s11205-011-9911-9
21. Munda, G. and Nardo, M. (2003) *On the methodological foundations of composite indicators used for ranking countries*. Ispra: Joint Research Centre of the European Communities.
22. Munda, G. and Nardo, M. (2005) *Constructing consistent composite indicators: The issue of weights*. Ispra: Institute for the Protection and Security of the Citizen, Joint Research Centre.
23. Munda, G. and Nardo, M. (2009) 'Noncompensatory/nonlinear composite indicators for ranking countries: A defensible setting', *Applied Economics*, 41(12), pp. 1513–1523. DOI: 10.1080/00036840601019364
24. Nardo, M., Saisana, M., Saltelli, A., Tarantola, S., Hoffman, A. and Giovannini, E. (2008) *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*. Paris: OECD Publishing.
25. Rowley, H.V., Peters, G.M., Lundie, S. and Moore, S.J. (2012) 'Aggregating sustainability indicators: Beyond the weighted sum', *Journal of Environmental Management*, 111, pp. 24–33. DOI: 10.1016/j.jenvman.2012.05.004
26. Zhgun, T.V., Lipatov, A.V. and Chalov, G.A. (2019) 'On the correctness of the computational problem of composite indices construction', *Modern Information Technologies and IT-Education*, 15(2), pp. 441–455. DOI: 10.25559/SITITO.15.201902.441-455 (In Russian).

Статья поступила в редакцию 13.08.2024;
одобрена после рецензирования 01.09.2024;
принята к публикации 25.09.2024.

Научная статья

УДК: 352/354-1

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-110-136

ПРЕДПОСЫЛКИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОТЕНЦИАЛА СОЦИАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ СЕЛЬСКИХ ЖИТЕЛЕЙ В СОВРЕМЕННЫХ ФОРМАХ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

**Великий Петр Панфилович¹,
Вяльшина Анна Александровна²**

^{1,2} Институт аграрных проблем – обособленное структурное подразделение
Федерального исследовательского центра «Саратовский научный центр РАН»;
410012, г. Саратов, ул. Московская, 94.

¹ Доктор философских наук, профессор, ведущий научный сотрудник;
petervelikiy1935@mail.ru; ORCID 0000-0001-5104-2153

² Кандидат социологических наук, заведующая лабораторией;
anvyal@mail.ru; ORCID 0000-0001-6723-5961

Аннотация. В статье проанализирована социальная активность различных групп сельского населения и возможности ее расширения. Обоснована ценностно-смысловая обусловленность гражданского участия, выявлены степень готовности сельского населения к объединению для достижения значимых целей и мотивы его участия в различных видах общественной деятельности. Отдельным направлением исследования стал анализ представлений различных групп сельчан о состоянии и перспективах взаимодействия с местной властью, а также их мнений о стимулах развития гражданской активности на местах. Информационную базу исследования составили результаты прикладного социологического исследования, проведенного Институтом аграрных проблем РАН в 2023 г. в сельских территориях Саратовской области (N=1210). Результаты представленного исследования свидетельствуют о дифференциации потенциалов расширения социальной активности разных социальных групп сельского населения. Наибольшую активность демонстрируют работники бюджетных отраслей (учителя, врачи/фельдшеры, работники администрации поселения); остается нереализованным потенциал неработающих женщин, занятых домашним хозяйством и воспитанием детей. Низкие показатели – у работников сельского хозяйства, пенсионеров и сельчан, не имеющих оплачиваемой занятости. Обоснованы предложения

о дальнейшем расширении практик и механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с местным сообществом, стимулирования государственно-частного партнерства и активного вовлечения местных жителей в решение проблем жизнеустройства села.

Ключевые слова: социальная активность, потенциал гражданского участия, сельское население.

Для цитирования: Великий П.П., Вяльшина А.А. Предпосылки реализации потенциала социальной активности сельских жителей в современных формах гражданского участия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 3. С. 110–136. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-110-136

Original article

PREREQUISITES FOR REALISING THE POTENTIAL OF SOCIAL ACTIVITY OF RURAL RESIDENTS IN MODERN FORMS OF CIVIC PARTICIPATION

Peter P. Velikiy¹, Anna A. Vyalshina²

^{1,2} Institute of Agrarian Problems – Saratov Federal Scientific Center of the Russian Academy of Sciences; 94 Moskovskaya St., 410012 Saratov, Russia.

¹ Doctor of Philosophy, Professor, Leading Researcher; petervelikiy1935@mail.ru; ORCID: 0000-0001-5104-2153

² Ph.D. (in Socioligy), Head of the Laboratory; anvyal@mail.ru; ORCID: 0000-0001-6723-5961

Abstract. The article examines the features of social activity of various groups of the rural population as well as the possibilities of its expansion. The study substantiates the value and semantic conditionality of civil participation, reveals the degree of readiness to unite with other people to achieve significant goals, and identifies the motives of their participation in various types of public activities. A separate area of the research was devoted to analysing perceptions of various groups of villagers about the state and prospects of interaction with local authorities, as well as their views on the incentives for the development of civic activity in the localities. The results of an applied sociological study conducted by the Institute of Agrarian Problems of the Russian Academy of Sciences in 2023 in rural areas of the Saratov region ($N = 1210$) served as the information basis for the current research. The results of the study indicate the differentiation of the potential for expanding social activity of different social groups of the rural population. The greatest activity is demonstrated by workers in budgetary sectors (teachers, doctors/paramedics, settlement administration workers); the potential of unemployed women

involved in housework and raising children remains unrealized. The lowest rates are observed for agricultural workers, pensioners and rural residents who are not engaged in paid employment. The authors put forward proposals on further expansion of practices and mechanisms of interaction between local self-government bodies and the local community, stimulation of public private partnerships and active involvement of local residents in solving problems of rural livelihood.

Keywords: social activity, potential for civic participation, rural population, sociological research.

For citation: Velikiy, P.P. and Vyalshina, A.A. (2024) 'Prerequisites for realising the potential of social activity of rural residents in modern forms of civic participation', *Public Administration Issues*, 3, pp. 110–136. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-110-136

JEL Classification: H79, O18, R59.

Введение

Одним из ключевых направлений решения внутренних проблем страны и ее регионов и укрепления основ социального государства признается развитие общественно-государственного партнерства и расширение гражданского участия населения. Практики гражданского участия выступают важным фактором влияния на эффективность государственного управления, инновационное развитие, особенно в социальной сфере (Якимец, Никовская, 2019). Сегодня в России государство активно поддерживает развитие общественных структур, таких как Общественная палата Российской Федерации, Общероссийский народный фронт, создаются условия для реализации различных форм гражданского участия (деятельности НКО, добровольчества, гражданских инициатив). Однако само по себе наличие множества форм и практик гражданского участия не гарантирует усиления мотивации людей к его проявлению, а также эффективного использования общественного потенциала. Исследование участия граждан в процессе принятия решений и достижения общественно важных целей важно для понимания мотивов и моделей поведения различных групп населения, а также формирования (разработки) эффективных моделей согласования интересов и потребностей социальных акторов села и их внедрения в процесс соуправления. Именно от социальной активности, гражданственности населения, от готовности граждан к добровольному объединению для решения своих проблем зависит успешное развитие местного самоуправления.

Сельские территории традиционно играют важную роль в социально-экономическом развитии России. Обеспечение устойчивого развития сельских территорий страны является стратегической задачей государственного управления. В сельской России продолжаются процессы пространственного сжатия, депопуляции населения, концентрации сельскохозяйственного

производства с одновременной локализацией мелких форм хозяйствования, деградации материально-технической базы сельского хозяйства и производственной инфраструктуры. В последние годы для комплексного развития сельских территорий предусмотрена в числе прочих грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности. Это свидетельствует о признании властями всех уровней диалога с местным населением как важнейшего ресурса развития сельских территорий России. Тезис о том, что устойчивое развитие сельского пространства невозможно без стимулирования социальной самоорганизации населения, подтверждает и мировая практика (см., например: Etzioni, 1996; Quaghebeur, 2006; Gilchrist, 2004; Williams, 2004).

В настоящем исследовании деятельность граждан, направленная на улучшение среды обитания, социальную помощь, благоустройство территорий, решение социально значимых задач, трактуется как социальная активность. Участие может осуществляться путем непосредственного или опосредованного объединения индивидов в группы и сообщества различной степени устойчивости и формализации (Уханова, 2020). Авторы статьи солидарны с подходом Центра исследования гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, согласно которому основными характеристиками общественной активности является самостоятельность в координации своих действий, артикуляция отстаиваемых интересов, поиск ресурсов для реализации потребностей, выходящих за рамки интересов семьи или бизнеса (Мерсиянова, Иванова, 2021).

Гражданская активность формируется в процессе взаимодействия граждан с государством (по вертикали), характеризуется наличием интереса к подобным взаимодействиям со стороны органов государственной власти и зачастую инициируется ими же. Однако нужно учитывать численность и человеческий потенциал сельских сообществ, пострадавшие в результате аграрной реформы на рубеже XX и XXI вв. В этой связи особую актуальность приобретают такие качества человека, как готовность брать на себя заботы об обустройстве места обитания, что наиболее эффективно за счет самоорганизации.

Модернизация аграрного производства, проведенная по модели аграрной реформы, резко снизила возможности трудовой занятости сельских жителей. Как отмечает З. И. Калугина, с 1992 по 2009 г. около полумиллиона жителей села в трудоспособном возрасте отчаялись найти хоть какую-то работу и перешли в статус хронически безработных (Калугина, 2015, с. 211–212). Сельские жители с тех пор стали рассеиваться по просторам страны, селясь преимущественно в городах или работая вахтовым методом на предприятиях Севера (Великий, 2010, с. 44–49) Эти издержки не могли не отразиться на традициях совместной жизнедеятельности населения: люди стали более замкнутыми, поскольку не видят предмета и смысла общей заботы, хотя в любом селе проблем жизнеустройства немало.

Приступая к исследованию, авторы исходили из предположений о том, что, во-первых, социальное участие сельских жителей всех категорий является неотъемлемым качеством и проявлением сельской культуры. Сель-

ское население длительное время адаптировалось к последствиям проводимых реформ, результатом чего стало смещение общественных интересов на периферию индивидуальных ценностей. Исследователи подтверждают, что «в кризисные годы... люди все меньше чувствуют себя обязанными на безусловную жертву ради общества, ради его процветания» (Муниципальная Россия., 2010, с. 61). Социально-экономические преобразования последних десятилетий способствовали возрастанию ценности собственного участия в общественной жизни локального сообщества в иерархии индивидуальных жизненных ориентиров. Во-вторых, наблюдаемая дифференциация социальной активности сельского населения обусловлена социоструктурными критериями – демографическими характеристиками и достигнутым уровнем профессионально-квалификационного развития, сферой деятельности, а также освоенным образом и стилем жизни.

Для доказательства данных гипотез проведено исследование, цель которого – обоснование направлений поддержки и развития социальной активности сельского населения на основе анализа особенностей его основных групп, а также выявление факторов расширения его взаимодействия с местной властью. В ходе работы были изучены: ценностно-смысловая обусловленность социальной активности различных социальных групп сельского населения; оценка их готовности к коллективному взаимодействию на благо местного сообщества. Также был проведен анализ вовлеченности сельского населения в те или иные виды социальной активности и изучены мнения различных групп сельчан о перспективах взаимодействия с органами местной власти (о готовности власти к эффективным контактам с населением, о возможных стимулах расширения взаимодействия общества и власти). Особое внимание в работе уделено анализу мнения респондентов о роли местной администрации и ее готовности к обратной связи с населением, а также анализу факторов, препятствующих эффективному взаимодействию власти и граждан.

Полученные результаты исследования позволяют оценить степень вовлеченности различных социальных групп сельского населения в основные виды социальной активности по решению местных проблем, проанализировать мотивы и барьеры участия в различных видах инициатив, а также отношение к проектной деятельности на местах как местного населения, так и органов местной власти.

Теоретическое обоснование исследования

Представления исследователей о гражданском участии опираются на разработки отечественных и зарубежных авторов, рассматривающих взаимодействие органов власти и граждан. Изначально в политическом ракурсе гражданское участие – это деятельность отдельных граждан, направленная на прямое или косвенное влияние в отношении политики различных уровней власти (Lester, Milbrath, 1977). В этом подходе акцент сделан на вертикальном взаимодействии индивидов, группы или сообщества с государством. М. Р. Холмская предлагает рассматривать гражданское уча-

стие как конституционно зафиксированную и гарантированную правовыми институтами возможность граждан публично высказывать свою позицию, объединяться с единомышленниками для обмена мнениями, для оказания организованного влияния на органы власти (Холмская, 1999, с. 172). И. А. Скалабан и Л. И. Никовская считают, что смысл гражданского участия – в непосредственном или опосредованном влиянии граждан на принятие органами власти решений, затрагивающих общественные интересы (Никовская, Скалабан, 2017). При этом исследователи обозначают гражданское участие, наряду с политическим и социальным, как составную часть общественного участия.

В начале XXI в. исследователи стали выделять в качестве основного критерия участия граждан в процессе деятельности индивидов или групп наличие общественно значимого социального результата. И. В. Щербакова считает, что в социальном пространстве наблюдается как совместная реализация частных интересов институализированного вида (так называемое «санкционированное участие»), так и «обывательские» социальные взаимодействия (Щербакова, 2017). Е. В. Реутов делает акцент на «проявлении гражданами активности в публичной сфере ради реализации субъективно и социально значимых целей» (Реутов, 2015, с. 9). При этом признается, что гражданское участие локализуется на горизонтальном уровне в форме различных социальных практик.

Зарубежные исследователи также уделяют внимание изучению гражданского потенциала участия и самоорганизации разных групп населения, рассматриваемого в качестве ресурса социального развития и являющегося объектом научного внимания теории ресурсной мобилизации (М. Олсон, Дж. Маккарти, М. Зальд, А. Обершол и др.). Основные исследования ученых – представителей этого направления были сосредоточены на вопросах мобилизации ресурсов социального движения для достижения общих целей (см., например: Zald, 1987). В контексте мобилизационного подхода Н. Залд и Ч. Тилли (цит. по: Здравомыслова, 1990) рассматривают социальное движение как совокупность установок на социальное изменение, один из специфических видов организации, имеющей внутренние и внешние факторы и ресурсы развития. Ряд исследователей (как, например, Adler и Goggin, 2005) трактуют гражданское участие как коллективное действие в форме совместных практик и сотрудничества по улучшению условий в гражданской сфере.

Появление разнообразных форм и практик самоорганизации сельского населения и особенности социальных механизмов их формирования определяют эволюционную траекторию развития всего сельского социума. Процессы глобализации видоизменяют социально-пространственные характеристики сельской местности, ценностно-смысловые ориентиры сельчан, трансформируют систему их мотивации и гражданскую субъектность. Главными барьерами расширения социального участия и гражданских инициатив сельского населения становятся нынешние институциональные условия их развития, низкий уровень доверия к местной власти, слабая заинтересованность отдельных социальных групп населения. Тем не менее процессы глобальной социально-информационной диффузии свидетельствуют

о растущей заинтересованности местных жителей в соучастии в принятии управленческих решений, развитии местных инициатив для улучшения имеющихся условий на территории, общественной активности для повышения качества жизни уязвимых категорий односельчан (Мухаметкалиева, Бастаубаева, 2018).

Самоорганизация возникает на уровне местных сообществ, обладающих общностью мировоззренческих установок, культурно-исторических и социально-экономических особенностей. Эксперты отмечают, что самоорганизация представляет собой совокупность активных начинаний, инициированных индивидами и/или социальными группами в целях оптимизации параметров своего повседневного существования (см. об этом: Виноградский, Виноградская, 2023).

Феномен самоорганизации заключается в активизации социальной деятельности через выражение территориальных интересов общности на основе осознания и желания реализации своих возможностей для их обеспечения. Поэтому особое значение приобретает изучение процессов формирования практик самоорганизации сельского населения для выявления ресурсных возможностей локальных сообществ для перехода к устойчивому развитию аграрной сферы и сельского социума в целом.

В последние годы в исследовательской практике проблематика оценки гражданского участия на локальном уровне и особенностей самоорганизации различных социальных групп населения становится особенно востребованной. Как отмечает Я. Хонг (Hong, 2018), местные жители – самая важная и наиболее способная к активному участию в процессе улучшения повседневной жизни и создания пригодных условий для проживания группа. Добровольное участие в этом процессе рассматривается зачастую как бесконечный ресурс, причем поднимаются в основном вопросы нематериальных затрат (Anggraeni, Gupta, 2019). Характерно, что эти межличностные взаимодействия могут осуществляться как в институциональных формах, так и неформально (реализовываться в индивидуальных и/или коллективных практиках и воплощать альтруистические устремления индивидов/социальных групп, а также их потребность в общении, совместной деятельности, признании другими людьми и т.п.).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в научной литературе существует несколько теоретических подходов к исследованию гражданского участия, сосредоточенных как на практиках вертикального взаимодействия власти, локальных сообществ и индивидов, так и на горизонтальных взаимоотношениях социальных групп между собой и с представителями власти для реализации общественно значимых целей. Авторы настоящей статьи считают, что общественное участие сельского населения является не только ресурсом устойчивого развития сельских территорий страны, но и источником воспроизводства коллективных традиций, солидарности, социальной сплоченности в российском обществе. Мотивы гражданского участия формируются под влиянием социальных установок и предпочтений локальных сообществ, при наличии осознанного общественного интереса к проблемам территории, возможностей реализации местных инициатив,

а также зависят от существующего уровня «обратной связи» местной власти и ее готовности и открытости к взаимодействию с общественностью.

Непременной теоретико-методологической задачей являлось выделение групп внутренней дифференциации населения «среднего» села (middle country) по аналогии с выделенным американскими социологами в 1930-х гг. населением среднего типичного города (middle city). Американские ученые считали, что «город – это особая система с типичной биографией, и, следовательно, отдельные города обладают достаточным сходством, чтобы знание, полученное об одном городе, могло считаться (до некоторой степени) истинным и для других городов» (Парк, 2002, с. 7). Данный типичный объект в российском сельском пространстве должен обладать минимальным набором производственной, социальной и культурной инфраструктуры, укомплектованной соответствующим персоналом, и иметь демографический состав, достаточный для заполнения хотя бы части высвобождающихся рабочих мест.

Саратовская область по основным природным, экономическим и социальным характеристикам является типичным регионом Российской Федерации, что позволяет распространить выводы исследования на другие регионы (Зубков, 2012). В условиях многоотраслевого хозяйства в СССР существовала возможность вертикальной стратификации, которая была утрачена с началом аграрной реформы. Суть вертикальной стратификации в том, что, например, тракторист, получивший среднее профессиональное или высшее образование (заочно), рассчитывал стать механиком или инженером, скотник – зоотехником, ветврачом и т.д. И это было перспективно и для индивида, и для сельскохозяйственной организации, и для сельского сообщества. В таких условиях был бы возможным социально-профессиональный подход.

К настоящему времени сложился совершенно другой тип дифференциации социальных групп сельского населения средней деревни, в которой нет промышленных предприятий, а действуют зачастую одна организация корпоративно-долевого уклада и несколько крестьянско-фермерских хозяйств (КФХ). После перехода социально-экономических отношений на принципиально новые формы получения материальных благ и духовных ценностей изменились основания социального структурирования с соответствующим неравенством статуса и неравномерностью распределения социальных ролей в среде сельских сообществ.

Неравенство статуса сельских жителей как форма их социальной дифференциации существовало во все времена. В настоящее время у сельчан сложились устойчивые стереотипы социальной значимости статуса с соответствующим ему уровнем жизни в следующей иерархии (от высшего к низшему): фермер/предприниматель, учительство, успешные хозяева товарных ЛПХ (личных подсобных хозяйств), служащие муниципальных органов, пенсионеры, работники массовых сельскохозяйственных профессий (в ООО и у фермера), далее все остальные – фельдшеры, клубные и библиотечные работники, почтальоны и продавцы. Такое выделение уровней статуса имеет в основании ряд причин, но прежде всего главная причина – ограниченный набор сфер приложения труда на селе. Ведь все простран-

ство трудовой занятости в типичном селе состоит из 10-15 секторов: от фермерства и учительства до почтальона и уборщицы в магазине. Перемещения между этими группами возможны лишь горизонтально: работник клуба может стать почтальоном и наоборот, но ни тот, ни другой не могут стать учителем. И напротив, движение от высшей статусной позиции к низшей является более реальной перспективой, например, для учительницы, если в селе ее проживания закрывается школа.

Сложившаяся социальная дифференциация современного села обуславливает характер и особенности взаимодействия социальных групп, а также различия в их мотивации к общественной деятельности.

Результаты исследования

В Саратовской области активно реализуется государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий». В селах области проживает четверть всего населения – около 582 тыс. человек. Основной целью комплексного развития сельских территорий (далее – КРСТ) является сокращение оттока жителей и сохранение населения на уровне не ниже 25%, а также создание условий для обеспечения жильем на селе, развитие инфраструктуры и рынка труда, привлечение молодых специалистов.

По данным Министерства по делам территориальных образований Саратовской области, в регионе наблюдается рост интереса как граждан, так и муниципалитетов к инициативному бюджетированию. Так, число его участников увеличилось с 54 проектов в 2017 г. до 283 в 2024 г. Ключевыми направлениями реализуемых проектов являются физическая культура и спорт, организация мест массового отдыха жителей, благоустройство территории, организация водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах, а также обеспечение первичных мер пожарной безопасности. На реализацию проектов в 2024 г. в региональном бюджете предусмотрено выделить 140 млн руб. Общая стоимость реализации инициативных проектов в 2024 г. составит 206,5 млн руб., в том числе размер вклада социально ответственного бизнеса – более 20,8 млн руб., размер вклада активных жителей – 12,3 млн руб. (Подведены итоги..., 2024).

В Саратовской области действует региональная Ассоциация развития территориального общественного самоуправления Саратовской области, проходят конкурсы «Лучшая практика работы территориального общественного самоуправления (ТОС) в Саратовской области». Практики деятельности ТОСов тиражируются как на региональном уровне, так и на федеральном. Например, ТОСы Энгельсского муниципального района регулярно входят в число победителей Всероссийского конкурса «Лучшая практика ТОС». Таким образом, содержательное наполнение пространства общественной самодеятельности конкретной области позволяет придать практикам более масштабный характер.

Информационной базой исследования являются результаты прикладного социологического исследования, проведенного Институтом аграрных проблем РАН. Объект исследования – жители сельских поселений Саратов-

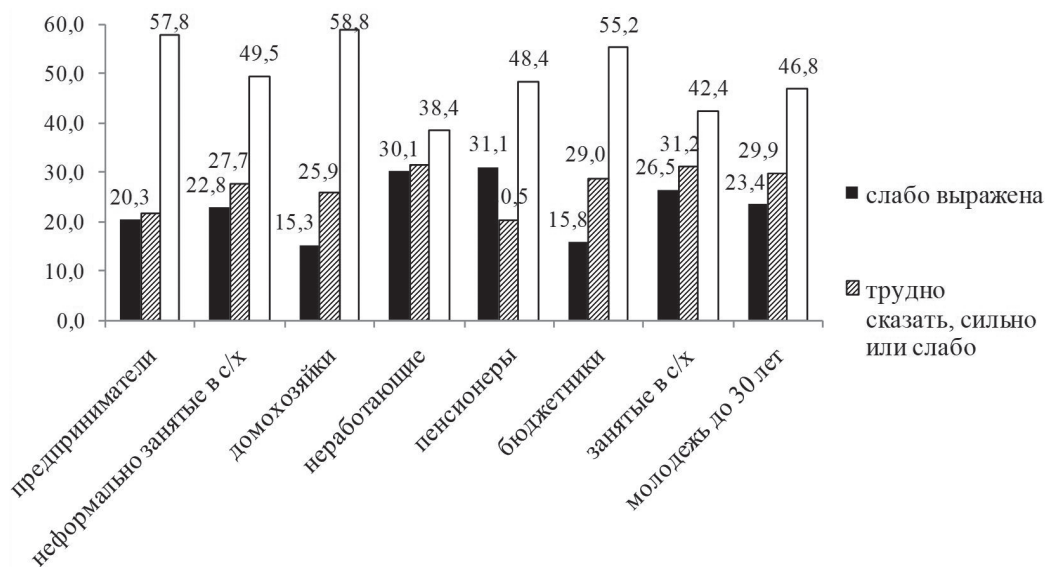
ской области (N=1210). Выборка целевая, квотная, пропорциональная социоструктурным критериям, связанным с профессионально-квалификационными характеристиками, а также наличием занятости и ее типом (предприниматели – фермеры; наемные работники сельского хозяйства; работники бюджетной сферы; неформально занятые в сельском хозяйстве – ведут товарное ЛПХ на продажу и/или для собственного потребления; пенсионеры; лица трудоспособного возраста, не имеющие оплачиваемой занятости). В составе опрошенных 495 мужчин (40,9%) и 715 женщин (59,1%). Среди респондентов 191 человек в возрасте до 35 лет (16,1%), 303 человека 36–45 лет (25,5%), еще 468 в возрасте 46–60 лет (39,5%), остальные 224 старше 60 лет (18,9%). В составе опрошенных 430 человек, занятых в бюджетных отраслях (36,2%), 189 наемных работников сельского хозяйства (15,9%), 77 предпринимателей (6,5%), 108 лиц, занятых товарным ЛПХ (9,1%), 199 пенсионеров (16,7%), 98 женщин-домохозяек (8,3%) и 86 человек, не имеющих официальной оплачиваемой занятости на момент опроса (7,3%). Респонденты опрашивались в 62 сельских поселениях Саратовской области. Распределение опрошенных по населенным пунктам различной людности следующее: до 500 жителей – три населенных пункта (4,8%), от 500 до 1 000 жителей – 15 (24,2%), от 1 000 до 2 000 – 22 поселения (35,5%), от 2 000 до 5 000 жителей – 16 поселений (25,8%) и более 5 000 жителей – шесть поселений (9,7%).

Результаты проведенного социологического исследования показывают, что у половины опрошенных потребность участвовать в жизни своего села сильно выражена, особенно у предпринимателей, домохозяек и работников бюджетной сферы (рис. 1). Слабо выражена такая потребность у молодежи (в том числе у 13,0% вообще отсутствует), пенсионеров (у 16,8% отсутствует), работников сельского хозяйства. Потребность быть полезным на благо своего поселения является социальной потребностью, несущей оценочную составляющую со стороны окружающих («молодец, что участвуешь» или «ты пустое место для общества») и формирующей те или иные ожидания у индивидов со стороны односельчан. Она сильно выражена у 54,4% респондентов, особенно у работников бюджетной сферы села (60,1%) и домохозяек (62,3%), а слабо – у неработающих сельчан (30,1%) и пенсионеров (31,1%).

Полученные данные свидетельствуют, что около 33,0% сельских жителей испытывают личную ответственность за происходящее в их населенном пункте, главным образом, это домохозяйки (40,4%), пенсионеры (41,5%) и лица, занятые товарным ЛПХ (47,1%). Индивидуальную ответственность за происходящее на работе ощущают около 27,7%, их доля выше среди молодежи до 30 лет (30,5%), работников бюджетной сферы (43,5%) и предпринимателей (45,3%). За события, происходящие в ближайшем окружении, чувствуют ответственность около 23,9% респондентов, особенно высока в их составе доля пенсионеров (31,0%). Ближайшее окружение является предметом личной ответственности для работников сельского хозяйства, имеющих как официальную занятость (26,0%), так и неформальную (26,7%); домохозяек (31,9%), пенсионеров (37,8%) и особенно безработных (43,4%). Ответственными за происходящее в стране чаще называют себя молодые люди до 30 лет (17,1%), пенсионеры (16,0%) и предприниматели (14,7%).

Рисунок 1

Распределение групп по ориентирам участия в жизни своего села, %



Примечание: Данный индикатор оценивался по ответам на вопрос: «Укажите степень выраженности лично для вас потребности участвовать в жизни своего села по 5-балльной шкале, где 1 – потребность отсутствует, 5 – потребность ярко выражена». Сумма баллов 1 и 2 представляла обобщенную позицию «слабо выражена», 3 – «трудно сказать, сильно или слабо», 4 и 5 – «сильно выражена».

Источник: Составлен авторами.

В ценностно-смысловой обусловленности гражданской активности особое место занимает территориальная идентичность с регионом проживания, которую эксперты считают важным нематериальным активом поселения и фактором его развития (Воробьева, 2023). В работах И. А. Скалабан, О. А. Серебрянниковой показано, что территориальная идентичность стимулирует желание и потребность участвовать во внутривнутрирегиональных взаимодействиях, связывать свое настоящее и будущее с развитием данного региона, заявлять свое «право на территорию» (Скалабан, Серебрянникова, 2014). Предполагается, что социальные группы населения с высоким уровнем территориальной идентичности демонстрируют выраженную деятельностную позицию через практики социального участия на основе соотношения личности с регионом, региональным сообществом и определенными социальными группами.

Полученные результаты исследования свидетельствуют о высоком уровне территориальной идентичности опрошенных сельских жителей. Около 73,7% опрошенных сельчан, выбрав оценки «я рад, что живу здесь» и «в целом я доволен, хотя некоторые моменты не устраивают», указали, что испытывают положительные эмоции по отношению к региону проживания. Чаще остальных о позитивной территориальной идентичности говорят работники бюджетной сферы (77,2%) и неформально занятые в сельском хозяйстве (75,9%). Негативная территориальная идентичность (выбор

альтернативы «не испытываю особых чувств по отношению к региону проживания» и «мне не нравится жить здесь, но привык и не собираюсь уезжать») характерна для 12,0% опрошенных. Чаще остальных на это указывают представители молодежи до 30 лет (15,3%). Работники сельского хозяйства, имеющие официальную занятость (15,9%) и неформальную (15,7%), так же как и некоторые фермеры (14,5%), демонстрируют негативную территориальную идентичность. Однако в среднем только 6,2% респондентам свойственны миграционные намерения (выбор альтернативы «хотел бы уехать в другой регион России» или «хотел бы вообще уехать из России»). Чаще остальных на это указывает молодежь до 30 лет (10,6%), лица, занятые ведением домашнего хозяйства (10,4%), и сельчане, не имеющие оплачиваемой занятости (безработные) (9,4%).

Готовность сельских жителей к участию в общественной деятельности

Около 79,4% опрошенных сельских жителей отнесли себя к лицам, готовым объединяться для совместных действий по решению общих проблем в местах проживания. Чаще остальных на это указывали работники бюджетной сферы и неформально занятые в сельском хозяйстве. Неготовность к объединению чаще остальных демонстрировали молодые люди до 30 лет (29,8%), работники сельского хозяйства (27,4%), пенсионеры (23,3%) и особенно сельчане, не имеющие оплачиваемой занятости (37,6%).

Полученные данные опроса показывают, что наибольшим потенциалом социальной активности для значимых улучшений в жизни своего населенного пункта обладают работники бюджетной сферы, лица, занятые домашним хозяйством, а также молодежь, которая разделилась на две группы: около 37,2% из молодых людей указали на неготовность к активной деятельности на благо своего поселения, а остальные выразили готовность объединяться с другими гражданами как для реализации своих прав и интересов, так и для помощи бедным и обездоленным, заниматься волонтерской деятельностью и участвовать в сходах граждан, уличных маршах и митингах. В составе бюджетников только каждый пятый указал на то, что пока не готов принимать активного участия на благо своего населенного пункта, остальные готовы участвовать во всех формах. Домохозяйки также готовы принимать активное участие, кроме волонтерской деятельности и участия в уличных акциях и митингах. Предприниматели оказались единственной социальной группой на селе, которая выразила готовность к какой-либо деятельности на благо своего поселения ниже среднего по выборке. Низкие показатели также у пенсионеров, ограничивающихся участием в выборах (24,6% при выборочной средней 21,9%), работников сельского хозяйства, согласных подписывать открытые письма и обращения (12,8% при средней по выборке 9,5%), неформально занятых, готовых участвовать в дискуссиях на сходах граждан (16,0% при средней по выборке 15,3%), а также безработных сельчан, согласных быть волонтерами (10,6% при средней по выборке 9,0%).

Анализ реальной вовлеченности сельских жителей в социальную и гражданскую активность позволяет сделать вывод о том, что все группы

сельского населения участвуют в общественной деятельности, направленной в основном на благотворительные цели (табл. 1). Больше остальных вовлечены работники бюджетной сферы – они чаще других участвуют в экологических и патриотических акциях, в оказании помощи бедным и в коллективном благоустройстве территории, а также в деятельности общественных объединений. Активность домохозяйек более заметна в направлении сбора вещей для бедных и обездоленных, благоустройстве территорий и коллективных обращениях в органы власти. Предприниматели также участвуют в благотворительной деятельности своего поселения: жертвовали деньги на эти цели около 43,4% (при средней по выборке 26,4%), собирали вещи для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, – 28,9% (при выборочной средней 26,4%). Молодежь до 30 лет чаще остальных принимала участие в экологических и патриотических акциях, а также в объединении граждан для реализации общих интересов. Сельчане, занятые товарным ЛПХ, чаще остальных групп участвовали в благоустройстве территории (44,9% при средней по выборке 38,2%), патриотических акциях (19,6% при средней по выборке 16,5%), а также волонтерской деятельности (16,8% при средней по выборке 9,6%). Минимальный уровень участия в общественной жизни своего села отличает лиц, официально занятых в сельском хозяйстве, равно как и безработных сельчан. Пенсионеры чаще остальных помогали в сборе вещей и средств для людей, попавших в трудные ситуации, они также чаще остальных обращались в государственные органы власти с различными запросами. В то же время около 43,5% безработных сельских жителей, 34,2% работников сельского хозяйства и 33,3% пенсионеров за последние 12 месяцев не участвовали ни в каких видах локальной общественной деятельности.

Объяснение дифференциации социальной активности (табл. 1) кроется в специфике жизни каждой из представленных социальных групп. Одни из них, перейдя в новый порядок социальных отношений в послереформенные годы, функционально выполняли те же действия, что и в социалистическом обществе: учитель учит детей, медицинский работник озабочен здоровьем населения, библиотекарь – распространением знаний и повышением культуры. Однако в реальности эта нормативная модель не совпадает с реальным статусом этих групп. Его изменение связано с тем, что вошло в их новые обязанности, а что было утрачено.

Наиболее деформирован на селе статус учителя, что во многом обусловлено в том числе критикой учителя родителями учащихся. Кроме того, существуют и объективные предпосылки снижения статуса учительства: жители села видят, что удельный вес выпускников, обученных справляться с ЕГЭ, мал, и дети, ориентированные на поступление в вузы, ищут репетитора в школах районных центров или ближайших городов. Взаимное отстранение учительства и локального сообщества не способствует консолидированным действиям на благо деревни. Произошли изменения и в образе медицинского работника. И хотя в селах это исключительно фельдшер, жители предъявляют к нему требования, выходящие за рамки его профессиональной компетенции.

Таблица 1

Распределение ответов сельских жителей на вопрос: «Приходилось ли вам за последние 12 месяцев участвовать в общественной жизни вашего поселения?»*, **

	Предпри- ниматели	Неформально занятые в сельском хозяйстве	Домохо- зяйки	Неработа- ющие	Пенсио- неры	Бюджет- ники	Занятые в сельском хозяйстве	Молодежь до 30 лет	Среднее
Экологические акции	9,2	6,5	9,4	11,6	8,1	19,1	11,2	15,1	12,8
Сбор вещей, средств для лиц, оказавшихся в трудной ситуации	28,9	21,5	30,2	15,1	28,4	34,6	12,3	25,6	26,4
Волонтерская деятельность	6,6	16,8	9,4	8,1	6,1	12,2	6,4	12,8	9,6
Подписывал коллективные петиции, обращения	5,3	6,5	7,3	7,0	6,1	4,5	7,5	3,5	5,8
Жертвовал деньги на благотвори- тельность	43,4	24,3	26,0	11,6	21,3	33,2	20,9	14,0	26,4
Участвовал в деятельности ТСЖ, ТОС, СНТ	1,3	0,9	2,1	4,7	0,5	7,3	2,1	2,3	3,8
Обращался в госорганы с запросом, жалобой	2,6	1,9	1,0	1,2	4,6	4,0	2,7	1,2	3,1
Пагтриотические акции	15,8	19,6	15,6	7,0	10,2	23,1	13,9	18,6	16,5
Коллективное благоустройство территории	32,9	44,9	43,8	22,1	30,5	47,3	27,3	30,2	38,2
Объединялся с другими для решения общих проблем, защиты прав	6,6	1,9	3,1	2,4	3,6	4,9	5,0	5,8	3,5
Ни в чем подобном не участвовал	25,0	29,0	24,0	43,5	33,3	14,1	34,2	31,4	25,7

Примечания: * Сумма по столбцам превышает 100%, так как респонденты могли выбрать несколько альтернатив.

** Курсивом выделены ячейки со значениями, превышающими среднее значение по выборке.

Источники: Составлена авторами.

Значительной части социальных групп сельского населения свойственна потребность участия в общественной жизни своего поселения. В качестве основных мотивов этого активные сельчане называют свое воспитание (выбор альтернативы «так воспитан») (35,6%) и желание изменить жизнь к лучшему (31,9%). На мотив соответствующего воспитания чаще остальных указывают социально активные представители из числа домохозяек и предпринимателей. Работники бюджетной сферы, равно как и неформально занятые сельчане, чаще остальных руководствуются желанием изменить жизнь к лучшему. Чувство долга и ответственности в качестве мотива общественной деятельности чаще остальных называют лица старшего поколения (среди 46–60 летних – 29,4%; в составе тех, кому за 60 лет – 31,1%). Среди предпринимателей около 34,5% мотивировали свою вовлеченность в общественную деятельность чувством долга и ответственности, среди работников бюджетной сферы – 28,9%, в составе неформально занятых в сельском хозяйстве – 34,1%.

Важно отметить, что интерес к подобной деятельности и желание помогать людям являются важными мотивами для вовлеченных в гражданскую активность молодых людей до 30 лет (21,1% при средней 14,0%) и сельчан, занятых товарным ЛПХ (20,5%).

Ради живого общения с людьми участвуют в общественной деятельности пенсионеры, неформальные работники сельского хозяйства и неработающие сельчане.

Сравнительно небольшая доля опрошенных относится к институту гражданского участия формально, выбрав альтернативу «меня попросили, я и пошел». На это указали около 13,8% опрошенных. Чаще остальных об этом упоминали мужчины во всех выделенных группах (21,3%), неработающие сельские жители (18,6%), пенсионеры (16,1%) и особенно работники сельского хозяйства (22,4%).

Сельские жители о перспективах взаимодействия с органами местной власти

Взаимодействие органов местного самоуправления с местным населением по вопросам повышения качества его жизни является важным фактором развития сельских территорий. Около 53,3% респондентов считают, что местная администрация готова к сотрудничеству с населением, основанному на инициативе сельчан по развитию и благоустройству своего населенного пункта. Чаще остальных с этим согласны работники бюджетных отраслей и предприниматели. Еще 11,9% сельчан убеждены, что местная власть готова к сотрудничеству посредством расширения участия граждан в корректировке планов и действий муниципалитетов. Больше остальных к этому склоняются работники сельского хозяйства, причем занятые как в формальном, так и неформальном производстве. Около 8,1% респондентов считают, что органы местного самоуправления готовы к взаимодействию с населением через механизм общественного контроля над деятельностью муниципалитетов; с таким мнением чаще согласны молодые сельчане (10,8%), а также работники бюджетной сферы

(10,8%) и сельского хозяйства (9,2%). Однако 18,2% опрошенных сельских жителей указали на то, что не знакомы с существующими формами взаимодействия граждан и местных администраций. Об этом чаще упоминали мужчины (23,2%), пенсионеры (25,8%), неформально занятые (22,1%), а также безработные сельчане (26,5%). Есть небольшая доля тех, кто отмечает неготовность местной власти к взаимодействию с гражданами (8,2%). Чаще остальных это молодые люди до 30 лет (16,9%), предприниматели (13,5%), безработные (16,9%).

Необходимым условием развития гражданской активности населения респонденты считают: наличие лидеров-организаторов из числа граждан, способных сплотить население для решения местных проблем; заинтересованность бизнеса и предпринимателей в продвижении интересов поселения; наличие успешного опыта реализации социальных инициатив, ставших результатом партнерства власти и общества (табл. 2). О необходимости наличия лидеров чаще говорят работники сельского хозяйства, как официальных организаций, так и неформальные. На заинтересованность бизнеса в этой связке указали работники бюджетных отраслей и лица, занятые товарным ЛПХ, однако, судя по ответам респондентов, такое мнение разделяет лишь незначительная часть самих предпринимателей. На успешный опыт партнерских взаимоотношений власти и граждан как действенный механизм стимулирования гражданской активности населения чаще остальных указывают молодежь до 30 лет, домохозяйки и безработные сельчане. Считают, что учет властью интересов и мнения населения может стать реальным стимулом развития гражданской активности, преимущественно работники бюджетной сферы, а также неработающие граждане. Предприниматели же убеждены в позитивном влиянии возможности воздействия на органы местного самоуправления не только путем озвучивания своих интересов, но и путем коррекции управления. Представители сельской молодежи чаще указывают на стимулирование гражданской активности посредством развития механизма обсуждения проблемных вопросов властью и общественностью на различных площадках.

В последние годы эксперты отмечают рост интереса как органов муниципальной власти, так и граждан к взаимодействию в процессе принятия управленческих решений (Доклад о лучших..., 2023). Механизм инициативного бюджетирования не только направлен на выявление и решение приоритетных проблем локального сообщества и территории проживания, но и обеспечивает рациональность использования финансовых средств за счет софинансирования инициатив за счет бюджета, материальной поддержки бизнеса и финансового участия граждан (Фролова, Рогов, 2023).

Анализ отношения сельских жителей к инициативному бюджетированию показал интерес к этому механизму развития территорий: 58,2% опрошенных указали, что, по их мнению, вовлечение граждан в процесс принятия решений о расходовании денег на социально значимые проекты для своего села является полезной практикой. Чаще остальных такого мнения придерживались неформально занятые в сельском хозяйстве (63,0%), а также работники бюджетной сферы (64,4%).

Таблица 2

**Распределение ответов сельских жителей на вопрос:
«Что могло бы способствовать развитию гражданской активности населения?»**

	Предприниматели	Неформально занятые в сельском хозяйстве	Домохозяйки	Неработающие	Пенсионеры	Бюджетники	Занятые в сельском хозяйстве	Молодежь до 30 лет	Средняя
Наличие лидеров из числа граждан	50,0	60,6	47,7	31,6	53,6	51,5	54,2	41,5	51,2
Заинтересованность бизнеса	12,2	25,0	22,7	14,1	21,8	26,2	23,7	18,5	23,0
Создание площадок для перетоворов граждан и власти	5,4	5,8	3,4	7,6	3,4	5,3	4,0	8,5	4,8
Учет властью мнения населения	10,8	5,8	8,0	15,2	7,3	13,6	10,7	8,5	11,1
Если граждане смогут корректировать управление	13,5	3,8	2,3	12,7	7,8	6,6	9,0	9,8	7,4
Успешный опыт реализации социальных инициатив	20,3	18,3	26,1	27,8	20,1	18,9	14,7	23,2	19,6
Численность группы, человек	74	104	88	79	179	412	177	82	-

Однако каждый десятый из опрошенных считает такие проекты бесполезной инициативой, будучи убежден, что власть и население не находят способов продуктивного взаимодействия (9,8%). Чаще остальных на это указывают молодежь до 30 лет (15,1%) и предприниматели (13,9%). Важно отметить, что каждый третий опрошенный указал, что не думал на эту тему (32,0%), что является свидетельством определенной социальной пассивности. Такая позиция больше свойственна молодежи до 30 лет (40,7%), работникам сельского хозяйства (36,1%), домохозяйкам (43,8%) и неработающим сельчанам (44,0%).

В целом 73,2% опрошенных сельских жителей указали, что в их населенном пункте есть объекты для реализации проектов в рамках инициативного бюджетирования. Чаще остальных на это указывают работники бюджетной сферы (82,4%). Мнения опрошенных сельских жителей о готовности их односельчан к финансовому соучастию при реализации подобных инициатив разделились: около 27,1% считают, что большинство граждан будут к нему готовы; чаще остальных с этим согласны предприниматели (35,1%). Однако 36,5% убеждены, что сельчан, готовых вкладывать собственные деньги в софинансирование социально значимых проектов, будет мало. Так думают 41,7% работников сельского хозяйства и 39,8% безработных. Более того, около 15,1% опрошенных считают, что никто не захочет вкладывать свои деньги; среди них больше молодежи до 30 лет (21,2%). Тем не менее 21,1% ответивших убеждены, что если люди будут видеть результат своего труда, то число тех, кто готов участвовать в подобных инициативах, будет увеличиваться. С этим согласны 23,5% респондентов из числа молодежи до 30 лет, 25,0% пенсионеров, 23,0% предпринимателей и 22,9% неработающих сельчан.

Потенциал расширения гражданского участия разных групп сельского населения

Сопоставление показателей участия структурно-дифференцированных групп сельского населения показывает, что в настоящее время в сельском социуме сохраняется потенциал общественной самодеятельности, направленной на достижение целей благополучия в местах жительства.

Самыми активными участниками социальной деятельности на благо своего поселения являются работники бюджетных отраслей: они наиболее полно представлены в различных видах общественной деятельности, что обусловлено как восприятием общественных дел как неотъемлемой части служебного долга, так и мотивацией на основе альтруистических побуждений изменить жизнь к лучшему. Подавляющее большинство из них имеют высшее образование и относятся к среднему и старшему поколению (старше 46 лет). Схожая модель поведения характерна для женщин, занятых ведением домашнего хозяйства и воспитанием детей (домохозяек). В отличие от группы бюджетников, представители которой имеют оплачиваемую занятость и, следовательно, возможность профессиональной самореализации, домохозяйки, испытывая высокую потребность участвовать в жизни своего поселения и вносить вклад в его развитие, часто не находят возможности реализации своих намерений и потребностей.

Это свидетельствует о наличии в селах неиспользованного потенциала общественной активности.

Общественная активность местных фермеров и предпринимателей в виде личного участия в благих делах (чаще всего за счет денежных вкладов) нередко является реакцией на просьбы местной муниципальной власти. Этот самонастраивающийся механизм участия данной группы в улучшении жизнеустройства членов сельских сообществ тем не менее нуждается в корректировке. Для предпринимателей характерна сдержанная позиция в отношении участия в общественной деятельности. При этом они, безусловно, мотивированы на ее осуществление и демонстрируют высокую потребность в участии в жизни своего поселения. И, отвечая требованиям местной власти выполнять мобилизационные функции в жизнеустройстве поселений, они делают много полезного в различных видах общественной жизни сельских территорий. Тем не менее каждый из предпринимателей имеет собственный опыт взаимодействия с местной властью, вследствие чего часть из них «устала» от этих взаимоотношений, поэтому представители данной группы предпочитают сдержанные модели личного участия.

Невысоким мобилизационным потенциалом участия в коллективной благотворительной деятельности отличается группа работников физического труда разной квалификации, доля которой хоть и небольшая, но по вкладу в создание ресурсов заслуживающая более достойного места в сельском социуме. Работники сельского хозяйства, будучи непосредственно вовлеченными в хозяйственную жизнь своего поселения, имеют минимальные показатели готовности участвовать в общественной жизни. С одной стороны, эту пассивность и отсутствие личных инициатив можно объяснить усталостью от монотонной работы на машинах и механизмах, что действительно нелегко, тем более что по возрасту большинство из них близко к пенсионному.

Однако глубинная причина связана с утратой в сельскохозяйственном производстве института восходящей мобильности, существовавшей и хорошо работавшей в недавнем прошлом, а для этого почти не осталось условий в наше время. Лифты восхождения по ступеням профессиональной лестницы и карьеры раньше были доступны, если человек, работая, получал свидетельства роста своей квалификации (дипломы, аттестаты), был активен в общественных делах. Все это исчезло вместе с неэффективным сельским хозяйством, однако проблемы остаются. Следовательно, нужно преодолеть ситуацию, при которой главный участник создания продовольственной безопасности страны в трудовой повседневности остается в социальной позиции маленьким человеком. Большинство из них полагают, что общественная деятельность – это удел специально обученных людей и соответствующих организаций, и развивать всю эту деятельность, как и нести ответственность за нее, должно государство. Многие из них в социальную активность вовлекаются административным ресурсом («меня попросили, и я пошел»).

Что касается лиц, неформально занятых в сельском хозяйстве, то они значительно отличаются от предыдущей группы – в первую очередь ак-

тивной заинтересованностью в жизни поселения, ощущением индивидуальной ответственности за происходящее в нем, демонстрируя высокую готовность к объединению с другими для улучшения жизни в своем поселении. Однако забота о подворье как об основном источнике их материального благополучия занимает все дневные, а порой и ночные часы, что ограничивает их активную деятельность, при этом потенциал расширения гражданского участия, несомненно, присутствует.

Особое место в социальной структуре жителей села занимает сельская молодежь. С одной стороны, входя в одну из профессий, они наделяются признаками соответствующей структурной группы. С другой, ее доля в этих профессиональных группах крайне мала. Даже окончивая вузы и колледжи сельскохозяйственного профиля и возвращаясь в село, они не могут найти свободных рабочих мест. Отсюда их пребывание «в транзите» между деревней и городом, что вынуждает исследователей при социальном анализе использовать демографический признак не как социоструктурный, а как основной.

Молодежь до 30 лет представлена двумя группами: одной общественной деятельностью не интересна, да и не нужна, другие же активно принимают в ней участие. Главным барьером расширения своего гражданского участия при опросе они назвали недоверие к органам местного самоуправления. Они считают, что местная власть не готова к сотрудничеству с гражданами и нынешние модели этого взаимодействия неэффективны. Кроме того, они указывают на отсутствие времени на общественную деятельность, желание тратить свое время на другие, более важные для них цели.

Тем не менее в составе молодежи есть группа активистов, которая ориентирована на новые виды социальной активности: участие в волонтерской деятельности, подписание коллективных обращений и петиций, объединение с другими гражданами для реализации как общих целей, так и своих интересов и прав. Их привлекают экологические и патриотические акции, при этом перспективу развития взаимодействия власти и граждан они видят в современных способах коммуникации – создании площадок для переговоров с муниципалитетами, транслирования успешных практик взаимодействия власти и общественности.

Пенсионеры как социальная группа отличаются низкой вовлеченностью в общественную деятельность и невысоким потенциалом ее активизации. Главными причинами этого являются слабое здоровье и отсутствие физических и психических сил на общественную деятельность. Тем не менее пенсионеры демонстрируют высокую ответственность за происходящее в месте своего проживания и ближайшем окружении. Наиболее распространенный формат их общественного участия – голосование на выборах; потенциал расширения своего участия они видят в наличии лидеров – активистов из числа граждан.

Группа неработающих сельских жителей – наиболее социально пассивная часть сельского сообщества. Пассивность их обусловлена как соответствующей системой жизненных ценностей, так и образом жизни. Представители этой группы характеризуются невысоким уровнем обра-

зования, слабыми возможностями успешного индивидуального жизнеустройства. Как показал опрос, они считают, что ни власть, ни они сами не готовы к активному взаимодействию на благо общества; они зачастую не осведомлены о социальном партнерстве и возможных форматах такого взаимодействия, поэтому потенциал расширения их гражданского участия минимален и трудно реализуем.

Заключение

В настоящее время в агросфере действуют две конкурирующие между собой концепции организации хозяйственных и трудовых отношений – техноцентрическая и антропоцентрическая. Первая ориентирована на преимущественное использование технических и технологических компонентов. В реальной практике она выражается в доминировании средств контроля над работающим человеком, и на этой информации осуществляется оценка качества его работы и компетенции. Вторая направлена на сохранение и рациональное использование живого труда, что особенно актуально в сельскохозяйственном пространстве. Внедрение именно этой концепции наиболее перспективно, так как ведет к интеллектуализации труда, проявлению новых видов мастерства, дает простор для творческого поиска не только по стандартам и нормативам, но и позволяет реализовать творческий потенциал в экономике, культуре, добровольном выполнении общественной работы вне предприятия. Этого как раз и недостает в социально-профессиональном положении работников сельского хозяйства, занятых в организациях фермерского и корпоративно-долевого уклада.

Результаты исследования позволяют сделать вывод, что сформулированные авторами настоящей статьи гипотезы подтвердились. В общественном поведении всех слоев сельских жителей присутствуют сходные практики социальной активности. Они присущи как социально-профессиональным, так и социально-демографическим группам. Все они – молодежь и пенсионеры, работники сельскохозяйственных предприятий и самозанятые, даже хронически безработные и временно безработные – участвуют в выборных компаниях, обустройстве мест проживания и в экологических акциях.

Несмотря на различия в интенсивности и мотивации подобной общественной активности, данный факт свидетельствует о том, что в пореформенной деревне произошел сдвиг от замкнутости сельских жителей на осмыслении способов и путей выживания к новому духовному состоянию как новой нормальности своей жизни. В результате у старших поколений восстановилась ранее сформированная культура, а молодежь «повернулась» к традиционности и коллективизму в смысложизненных ценностях. Таким образом, первая гипотеза подтверждается применительно к каждой выделенной группе сельских жителей.

Подтверждение второй гипотезы, включающей предположение о причинах наблюдаемых различий и интенсивности общественной активно-

сти, сводится к следующим доводам. Жизненное пространство села объективно и субъективно предопределяет неравенство возможностей хорошей жизни. Источники ее либо в ресурсах, получаемых по месту работы, либо товарное подворье. Они различны по объему дохода, затратам времени, интенсивности трудовой нагрузки. Отсюда и различия в возможностях и смыслах общественной деятельности. Одни группы (специалисты, учителя, культработники) считают общественную деятельность элементом культуры работника их уровня и неучастие в ней воспринимают самокритично. Другие, как, например, работники сельского хозяйства и безработные, глубоко не вдумываясь в содержание общественно значимых практик, участвуют в них вместе с односельчанами. Особыми чертами наделена общественная активность женщин-домохозяек, которые охотно участвуют в разных мероприятиях, находя в них отдушину от бытовой замкнутости, а также получая возможность быть среди людей и приносить пользу окружающим.

Проблему готовности органов местного самоуправления к сотрудничеству с гражданами нужно решать путем расширения их контактов с сельским сообществом и повышения его осведомленности о деятельности органов местного управления.

Важно создать благоприятные условия для получения населением информации о работе органов местного самоуправления, для чего развивать органы периодической печати, включая официальные интернет-сайты и издания, где будет представлена информация о текущей деятельности и планах работы органов местного самоуправления. Социальное партнерство местной власти и населения может расширяться посредством организации публичных слушаний, собраний, опросов населения, различных конференций по вопросам как местного значения, так и стратегических направлений социально-экономического развития муниципального образования.

Особое значение для консолидации власти и сообществ может иметь разработка объединяющих идей, проектов, планов по реализации общих интересов местного социально-экономического развития. В этом может быть полезным создание специальных телепередач об успешных муниципальных практиках сотрудничества местной власти и сообщества, включение тематических блоков в популярные телепередачи, организация конкурсов на лучшее информационное освещение мероприятий местного самоуправления, проведение просветительских мероприятий в школах и вузах.

Благодарность:

Авторы выражают искреннюю благодарность Министерству внутренней политики и общественных отношений Саратовской области и Министерству по делам территориальных образований Саратовской области за содействие в организации исследования и в сборе эмпирического материала.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Виноградский В.Г., Виноградская О.Я. Феномен самоорганизации сельского населения: принципы и перспективы исследования // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2023. Т. 23, № 2. С. 355–367. DOI: 10.22363/2313-2272-2023-23-2-355-367
2. Великий П.П. Неотходничество или лишние люди российской деревни // Социологические исследования. 2010. № 9. С. 44–49.
3. Воробьева И.Н. Территориальная идентичность населения как фактор и следствие социального участия // Социологическая наука и социальная практика. 2023. Т. 11, № 1. С. 70–85. DOI: 10.19181/snsp.2023.11.1.4
4. Здравомыслова Е.А. Социологические подходы к анализу общественных движений // Социологические исследования. 1990. № 7. С. 88–94.
5. Зубков В.А. Человеческий фактор как основа успешного развития аграрного сектора Саратовской области в XXI веке // Известия Саратовского университета. Сер. Социология. Политология. 2012. Т. 12, вып. 2. С. 53–56.
6. Калугина З.И. Рыночная трансформация аграрного сектора России: Социологический дискурс. Новосибирск: Изд-во ИЭПП СО РАН, 2015.
7. Мерсиянова И.В., Иванова Н.В. Трудно или легко быть общественно активным человеком во время пандемии? // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2021. № 2. С. 340–361. DOI: 10.14515/monitoring.2021.2.1705
8. Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. М.: ЦПИ МСУ, 2009.
9. Мухаметкалиева Е.М., Бастаубаева А.Ж. Вовлечение общественности в нормотворческую деятельность Казахстана посредством использования краудсорсинга // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 138–163.
10. Никовская Л.И., Скалабан И.А. Гражданское участие: особенности дискурса и тенденции реального развития // Полис. 2017. № 6. С. 43–60.
11. Парк Р. Город как социальная лаборатория // Социологическое обозрение. 2000. Т. 2, № 3. С. 3–12.
12. Реутов Е.В. Потенциал гражданского участия в формировании регионального солидарного общества: монография. Е.В. Реутов, М.Н. Реутова, И.В. Шавырина. Белгород: ООО «ЭПИЦЕНТР», 2015.
13. Скалабан И.А., Серебрянникова О.А. Территориальная идентичность как фактор социального участия: поколенный контекст // Идеи и идеалы. 2014. Т. 2, № 1 (19). С. 65–74. EDN: SMFSPL.

14. Сунгуров А.Ю., Дмитриева А.Е. Общественное участие в деятельности власти: общественное и партисипаторное бюджетирование и соучаствующее проектирование на уровне муниципалитетов Санкт-Петербурга // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 103–125. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-103-125
15. Уханова Ю.В. Феномен гражданского участия в научном дискурсе: теоретические и методологические основания исследования // Журнал социологии и социальной антропологии. 2020. Т. 23, № 3. С. 25–50. DOI: 10.31119/jssa.2020.23.3.2
16. Фролова Е.В., Рогач О.В., Разов П.В. Инициативное бюджетирование как механизм повышения качества жизни населения // Народонаселение. 2023. Т. 26, № 2. С. 66–77. DOI: 10.19181/population.2023.26.2.6; EDN: WWGUPF.
17. Холмская М.Р. Политическое участие как объект исследования: обзор отечественной литературы // Полис. Политические исследования. 1999. № 5. С. 170–176.
18. Щербакова И.В. Особенности территории проживания как фактор гражданского участия // Социологический журнал. 2017. Т. 23, № 3. С. 64–79.
19. Якимец В.Н., Никовская Л.И. Гражданское участие, межсекторное партнерство и интернет-технологии публичной политики // Социальные и гуманитарные знания. 2019. Т. 5, № 3. С. 209–223.
20. Adler R.P., Goggin J. What Do We Mean By “Civic Engagement”? // Journal of Transformative Education. 2005. Vol. 3, no. 3. July. P. 236–253. DOI: 10.1177/1541344605276792
21. Anggraeni M., Gupta J., Hebe J.L., Verrest M. Cost and value of stakeholder’s participation: A systematic literature review // Environmental Science & Policy. 2019. No. 101. P. 364–373.
22. Antoci A., Sacco P. L., Vanin P. Social capital accumulation and the evolution of social participation // Journal of Socio-Economics. 2007. Vol. 36, no 1. P. 128–143. DOI:10.1016/j.socsec.2005.11.011
23. Etzioni A. The Responsive community: a communitarian perspective. 1995 Presidential address // American Sociological Review. 1996. Vol. 61, no. 1. P. 1–11.
24. Gilchrist A. The well-connected community: a networking approach to community development. Bristol, Policy Press, 2004.
25. Hong Y. Resident participation in urban renewal: Focused on Sewoon Renewal Promotion Project and Kwun Tong Town Centre Project // Frontiers of Architectural Research. 2018. No 7. P. 197–210.
26. Milbrath L.W., Goel M. L. Political participation (2nd ed.). Chicago, Rand McNally, 1977.

27. Quaghebeur R. Participation making a difference? Critical analysis of the participatory claims of change, reversal and empowerment // *Interchange*. 2006. Vol. 37, no. 4. P. 309–331.
28. Williams G. Evaluating participatory development: tyranny, power and (re)politicization // *Third World Quarterly*. 2004. Vol. 25, no. 3. P. 557–578.
29. Zald M.N. *Social movements in an organizational society: collected essays*. 1987.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М.: 2023. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023_.pdf (дата обращения: 10.09.2024).
2. Подведены итоги конкурсного отбора инициативных проектов для предоставления субсидии из регионального бюджета на их реализацию. URL: https://saratov.gov.ru/gov/news/podvedeny_itogi_konkursnogo_otbora_initsiativnykh_proektov_dlya_predostavleniya_subsidii_iz_regional/ (дата обращения: 10.09.2024).

REFERENCES

1. Adler, R.P. and Goggin, J. (2005) ‘What do we mean by “civic engagement”?’ *Journal of Transformative Education*, 3(3), July, pp. 236–253. DOI: 10.1177/1541344605276792
2. Anggraeni, M., Gupta, J., Hebe, J.L. and Verrest, M. (2019) ‘Cost and value of stakeholders participation: A systematic literature review’, *Environmental Science & Policy*, 101, pp. 364–373.
3. Antoci A., Sacco P. L., Vanin, P. (2007) ‘Social capital accumulation and the evolution of social participation’, *Journal of Socio-Economics*, 36(1), pp. 128–143. DOI: 10.1016/j.socec.2005.11.011
4. Etzioni, A. (1996) ‘The Responsive community: a communitarian perspective. 1995 Presidential address’, *American Sociological Review*, 61(1), pp. 1–11.
5. Frolova, E.V., Rogach O.V. and Razov, P.V. (2023) ‘Initiative budgeting as a mechanism for improving the quality of life of the population’, *Narodonaselenie*, 26(2), pp. 66–77. (In Russian). DOI: 10.19181/population.2023.26.2.6
6. Gilchrist, A. (2004) *The well-connected community: a networking approach to community development*. Bristol: Policy Press.

7. Hong, Y. (2018) 'Resident participation in urban renewal: Focused on Sewoon Renewal Promotion Project and Kwun Tong Town Centre Project', *Frontiers of Architectural Research*, 7, pp. 197–210.
8. Kalugina, Z.I. (2015) *Market transformation of the agricultural sector in Russia: Sociological discourse*. Novosibirsk: RAN. (In Russian).
9. Kholmanskaya, M.R. (1999) 'Political participation as an object of research: a review of domestic literature', *Polis. Politicheskie issledovaniya*, 5, pp. 170–176. (In Russian).
10. Mersiyanova, I.V. and Ivanova, N.V. (2021) 'Is it difficult or easy to be a socially active person during a pandemic', *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsialnyie peremeny*, 2, pp. 340–361. (In Russian). DOI: 10.14515/monitoring.2021.2.1705
11. Milbrath, L.W. and Goel, M.L. (1977) *Political participation*. Second edition. Chicago: Rand McNally.
12. Mukhametkalieva, E.M. and Bastaubaeva, A.Zh. (2018) 'Crowdsourcing as a public engagement tool in rulemaking activities of Kazakhstan', *Public Administration Issues*, 3, pp. 138–163. (In Russian).
13. *Municipal Russia: way of life and way of thinking. Experience of phenomenological research* (2009) Moscow: MSU. (In Russian).
14. Nikovskaya, L.I. and Skalaban, I.A. (2017) 'Civic participation: features of discourse and trends in real development', *Polis*, 6, pp. 43–60. (In Russian).
15. Park, R. (2002) 'The city as a social laboratory', *Sotsiologicheskoe obozrenie*, 2 (3), pp. 3–12. (In Russian).
16. Quaghebeur, R. (2006) 'Participation making a difference? Critical analysis of the participatory claims of change, reversal and empowerment', *Interchange*, 37(4), pp. 309–331.
17. Reutov, E.V. (2015) *The potential of civil participation in the formation of a regional solidary society*. Belgorod: Epitsentr. (In Russian).
18. Shcherbakova, I.V. (2017) 'Features of the territory of residence as a factor of civic participation', *Sotsiologicheskii zhurnal*, 23(3), pp. 64–79. (In Russian).
19. Skalaban, I.A. and Serebryannikova, O.A. (2014) 'Territorial identity as a factor of social participation: generational context', *Idey i ideally*, 2, 1(19), pp. 65–74. (In Russian).
20. Sungurov, A.Yu. and Dmitrieva, A.E. (2023) 'Public participation in the government activities: Public and participatory budgeting and participatory design at the level of St. Petersburg municipalities', *Public Administration Issues*, 2, pp. 103–125. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-103-125
21. Ukhanova, Yu.V. (2020) 'The phenomenon of civic participation in scientific discourse: theoretical and methodological foundations of the study', *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noj antropologii*, 23(3), pp. 25–50. (In Russian). DOI: 10.31119/jssa.2020.23.3.2

22. Velikiy, P.P. (2010) 'Neo-waste or superfluous people of the Russian village', *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 9, pp. 44–49. (In Russian).
23. Vinogradskiy, V.G. and Vinogradskaya, O.Ya. (2023) 'The phenomenon of self-organization of the rural population: principles and prospects for research', *Vestnik RUDN. Seriya: Sotsiologiya*, 23(2), pp. 355–367. (In Russian) DOI: 10.22363/2313-2272-2023-23-2-355-367
24. Vorobeva, I.N. (2023) 'Territorial identity of the population as a factor and consequence of social participation', *Sotsiologicheskaya nauka i sotsialnaya praktika*, 11(1), pp. 70–85. (In Russian). DOI: 10.19181/snsp.2023.11.1.4
25. Williams, G. (2004) 'Evaluating participatory development: tyranny, power and (re) politicization', *Third World Quarterly*, 25(3), pp. 557–578.
26. Yakimets, V.N. and Nikovskaya, L.I. (2019) 'Civic participation, cross-sector partnership and Internet technologies of public policy', *Sotsialnye i gumanitarnye znaniya*, 5(3), pp. 209–223. (In Russian).
27. Zald, M.N. (1987) *Social movements in an organizational society: collected essays*.
28. Zdravomyslova, E.A. (1990) 'Sociological approaches to the analysis of social movements', *Sotsiologicheskie issledovaniya*, pp. 88–94. (In Russian).
29. Zubkov, V.A. (2012) 'The human factor as the basis for the successful development of the agricultural sector of the Saratov region in the 21st century', *Izvestiya Saratovskogo universiteta*, 12, *Sociologiya. Politologiya*, 2, pp. 53–56. (In Russian).

OFFICIAL DOCUMENTS

1. *Report on the best practices for the development of proactive budgeting in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities* (2023) Moscow. Available at: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023_.pdf (accessed 10 September 2024).
2. *The results of the competitive selection of initiative projects for the provision of a subsidy from the regional budget for their implementation have been summarized*. Available at: https://saratov.gov.ru/gov/news/podvedeny_itogi_konkursnogo_otbora_initsiativnykh_proektov_dlya_predostavleniya_subsidii_iz_regional/ (accessed 10 September 2024).

Статья поступила в редакцию 05.04.2024;
одобрена после рецензирования 26.06.2024;
принята к публикации 25.09.2024.

Научная статья

УДК: 351/35 4

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-137-161

КАТАЛОГИЗАЦИЯ ОБЪЕКТОВ ЗАКУПКИ КАК ОСНОВНОЕ УСЛОВИЕ УСПЕШНОГО ПЕРЕХОДА К ЦИФРОВЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ КОНТРАКТАМ

Байрашев Виталий Радикович¹

¹ Аспирант, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; aromird@yandex.ru; ORCID: 0009-0002-6424-4170

Аннотация: В статье рассмотрена роль каталога товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд (далее – КТРУ) при описании объектов государственных закупок в процессе перехода к цифровым государственным контрактам. КТРУ рассматривается одновременно и как элемент цифровых контрактов, и как инструмент обеспечения качества закупаемой продукции, что, в свою очередь, является следствием существования проблемы асимметрии информации. С учетом обзора российской и зарубежной научной литературы о ценности каталогизации продукции в государственных закупках, проблемах и вызовах цифровизации при заключении государственных контрактов, в том числе связанных с их регулированием, автором выдвигаются гипотезы о недостаточности требований к качеству продукции, содержащихся в КТРУ, что является существенным препятствием для исполнения государственных контрактов и для перехода к цифровым государственным контрактам. Из анализа результатов опроса и расширенных интервью указанные гипотезы подтверждаются. В качестве выводов по результатам исследования, принимая во внимание препятствия каталогизации товаров, автор сформулировал основные причины неполной реализации потенциала КТРУ в государственных закупках: недостаточное количество характеристик товаров по многим позициям КТРУ, его недостаточная визуализация, а также нерешенность проблемы полного перевода государственных контрактов в цифровой формат.

Ключевые слова: каталог товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд; результаты исполнения контракта; цифровой контракт; структурированное описание объекта закупки.

Для цитирования: Байрашев В.Р. Каталогизация объектов закупки как основное условие успешного перехода к цифровым государственным контрактам // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024 . № 3 . С. 137–161. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-137-161

Original article

CATALOGUING PROCUREMENT ITEMS AS A KEY CONDITION FOR SUCCESSFUL TRANSITION TO DIGITAL GOVERNMENT CONTRACTS

Vitaly R. Bayrashev¹

¹ Postgraduate; National Research University Higher School of Economics (HSE);
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia;
aromird@yandex.ru; ORCID: 0009-0002-6424-4170

Abstract. The article examines the role of the catalogue of goods, works, and services for state and municipal needs in describing public procurement facilities in the process of transition to digital government contracts. The catalogue of goods, works, and services is considered both as an element of digital contracts and as a tool for ensuring the quality of purchased products, which, in turn, is a consequence of the existence of the problem of information asymmetry. Taking into account the review of Russian and foreign scientific literature on the value of product cataloguing in public procurement, the problems and challenges of digitalization in concluding government contracts, including those related to their regulation, the author hypothesizes about the insufficiency of product quality requirements contained in the catalogue, which is a significant obstacle to the execution of government contracts and the transition to digital government contracts. Based on the analysis of the survey results and an extended interview, these hypotheses are confirmed. As conclusions based on the results of the study, taking into account the obstacles to cataloguing goods, the author formulated the main reasons for the incomplete implementation of the potential of the catalogue of goods, works, and services in public procurement: an insufficient number of characteristics of goods in many positions of the catalogue, its insufficient visualization, as well as the unresolved problem of the complete transfer of government contracts to digital format.

Keywords: standard-form contracts, e-catalogue public procurement, performance-based contracting, Performance Work Statement (PWS).

For citation: Bayrashev, V.R. 'Cataloging procurement items as a key condition for successful transition to digital government contracts', *Public Administration Issues*, 3, pp. 137–161. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-137-161

JEL Classification: H57, L15.

Введение

Государственные закупки – один из ключевых элементов экономической политики, определяющей подходы к расходованию бюджетных средств. По данным единой информационной системы в сфере закупок *www.zakupki.gov.ru* (далее – ЕИС), только за 2023 г. объем заключенных государственных и муниципальных контрактов превысил 10 трлн руб., что эквивалентно 35% расходной части федерального бюджета прошлого года¹. Неотъемлемой частью государственного контракта, фиксирующей потребность государственного заказчика в продукции определенного качества, является описание объекта закупки.

При таком значительном объеме закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд наблюдается проблема возрастающего количества поставок некачественной продукции, что требует принятия системных мер по повышению результативности государственных закупок (Еремушкин, 2014). Проблема поставки некачественной продукции обостряется наличием серьезных изъянов в каталогизации закупок: исследователи В. В. Гаева и А. С. Порошин (2019) отмечают, что каталог товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд не соответствует современным запросам заказчиков к формированию требований в отношении закупаемой продукции. В частности, по многим позициям КТРУ отсутствует актуальная информация о применимых технических регламентах и документах по стандартизации, не обеспечена интеграция КТРУ с государственной информационной системой промышленности и актами нормирования, предусмотренными ст. 19 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»².

В то же время КТРУ представляет собой динамично меняющуюся базу данных ввиду постоянного дополнения и уточнения отдельных позиций закупаемой продукции, а нормативно-правовое регулирование КТРУ, представленное Постановлением Правительства РФ от 08.02.2017 N 145³ (далее – ПП РФ N 145), претерпело за последние годы существенные изменения⁴. Это обуславливает необходимость проведения актуальных ис-

¹ Если прибавить к этим 10 трлн руб. не попавшие в представленную статистику расходы на закупки, сведения о которых составляют государственную тайну, то общий объем заключенных контрактов увеличится еще на несколько триллионов рублей.

² URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 20.09.2024).

³ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212534/ (дата обращения: 20.09.2024).

⁴ В частности, с 01.10.2023 осуществлен перевод описания объекта закупки в машиночитаемый вид.

следований, посвященных оценке КТРУ в контексте произошедшего с 01.04.2024 перевода государственных контрактов в цифровой (машиночитаемый) формат.

Постановка проблемы

Существующий в российских государственных закупках КТРУ основывается на справочнике структурированных описаний объектов государственных закупок, который переведен в машиночитаемый формат. При этом, по мнению исследователей (см., например, Азархин, 2022), сложившийся подход к каталогизации неоправданно ограничивает заказчиков в возможностях выбора требуемых характеристик закупаемой продукции. Например, нередки ситуации, когда содержащиеся в КТРУ характеристики продукции не отвечают потребностям заказчика, что требует обоснования отступления от КТРУ, а при закупках радиоэлектронной продукции заказчики в силу требований ПП РФ N 145 и вовсе лишены возможности добавлять в описание объекта закупки дополнительные характеристики, не предусмотренные КТРУ.

В результате КТРУ как ключевой элемент цифровых контрактов не облегчает, а только усложняет процесс заключения контрактов с учетом того, что ПП РФ N 145 не допускает изменения уже включенных в данный каталог характеристик продукции. Указанное обстоятельство свидетельствует о наличии серьезных препятствий к полноценному эффективному переводу государственных закупок на цифровые контракты.

К моменту перехода к цифровым контрактам в ЕИС присутствовали лишь отдельные зачатки цифровизации, включающей в себя *КТРУ, контракты в электронной форме, электронную приемку*. И эта ситуация принципиально не изменилась и после введения цифровых контрактов, которые без надлежащей каталогизации не будут способствовать повышению качества поставляемой продукции.

В теоретическом плане поставки некачественной продукции можно рассматривать в контексте проблемы асимметрии информации. Она выражается в том, что одна из сторон, сильнее погруженная в рыночную конъюнктуру, обычно имеет больше информации о сложившемся товарном рынке, чем другая сторона, а также в том, что менее информированная сторона (как правило, это заказчик) имеет ограниченные возможности по контролю над более информированной стороной (поставщиком). Кроме того, степень информированности о состоянии рынка отличается как внутри различных групп поставщиков, так и внутри различных групп заказчиков – пользователей продукта, что определяет широкое множество поведенческих настроений и намерений участников рынка (Кисляков, 2020).

Следует отметить, что асимметрия информации представляет собой один из механизмов государственного управления, поскольку для принятия адекватных управленческих решений требуется количественный и качественный оптимум информации как ресурса (Макарченко, Корзенков, 2015). С одной стороны, высокая управленческая информационная

асимметрия ведет к сравнительно большим потерям при принятии и реализации управленческих решений (Брыксина, Аленичева и др., 2017), с другой стороны, практически полное отсутствие информационной асимметрии способно значительно повысить социальную напряженность ввиду невозможности сокрытия мотивов принятия управленческого решения. Следовательно, важным является умение управлять информационной асимметрией: в одних случаях сокращать информационную асимметрию, а в других – не допускать полного устранения информационной асимметрии.

Непосредственно в государственных закупках чаще всего наблюдается низкая информированность государственных заказчиков о технических и качественных характеристиках закупаемой продукции, о возможностях применения альтернативных технических решений, о ценообразовании на рынке закупаемой продукции (Кикавец, Вдовин, 2021). Одним из негативных эффектов такой информационной асимметрии является вытеснение качественных товаров из государственных закупок, когда основным стимулом поставщика выступает поиск наименее дешевого и, как правило, наименее качественного товара (Сергеев, 2011).

В негативных сценариях, когда одна из сторон обладает значительно большей информацией о предмете закупки, чем другая, возможно возникновение такого явления, как «критическая информационная асимметрия»: одна из сторон не обладает практически никакой, а другая – полной информацией, включая характеристики закупаемой продукции, особенности ценообразования и ключевых игроков на рынке продукции. Это позволяет более информированной стороне манипулировать результатами закупки и использовать асимметрию информации для принятия решений, отвечающих лишь ее интересам. Результатом этого становится снижение деловой активности, вызванное желанием менее информированной стороны избегать рисков при заключении сделок с ярко выраженной информационной асимметрией (Akerlof, 1970). А постоянное чрезмерное избегание рисков в случае с государственными закупками, по мнению С. Р. Юкинс (Yukins, 2010), препятствует инновациям и достижению оптимальных результатов.

В этом смысле эффективное применение цифровых технологий способно обеспечить необходимый уровень информационной поддержки государственных закупок, что позволит минимизировать уровень информационной асимметрии (Dahlman et al., 2016). Это связано с тем, что содействие информационной открытости в целом вынуждает более информированную сторону демонстрировать свои скрытые знания, тем самым снижая асимметрию информации (Bergh et al., 2019).

Противоположной стороной критической информационной асимметрии является «сверхпрозрачность», когда поставщики знают наверняка, какие решения принимает заказчик на основании информации об их характеристиках, и предпринимают все усилия, чтобы заказчик этими характеристиками располагал. В такой ситуации стремление к еще большей информационной открытости будет разрушительным для конкуренции

(см. об этом: Авдашева и др., 2020), что связано в том числе с повышенными стимулами предоставления недостоверной информации поставщиками с целью победы в закупке.

Таким образом, проблема заключается в недостаточной эффективности функционирования КТРУ в государственных закупках, что влияет и на результаты цифровизации закупок, и на преодоление асимметрии информации в отношении качественных, технических, функциональных, эксплуатационных характеристик объектов закупки. Указанная проблема обусловлена как фактическим состоянием КТРУ, так и нормативно-правовым регулированием правил применения КТРУ. Подход, использованный законодателем в ПП РФ N 145, предполагает, что государственным заказчикам в целом достаточно воспользоваться одним лишь КТРУ для описания объекта закупки (особенно в закупках радиоэлектронной продукции). Однако в действительности потребности заказчиков могут заметно выходить за рамки КТРУ, что требует и улучшения качества КТРУ, и повышения гибкости самого ПП РФ N 145, чтобы правовое регулирование применения КТРУ в большей степени отвечало современным требованиям заказчиков.

Обзор источников

Исследователи проблем каталогизации традиционно оценивают, насколько существующие каталоги товаров, работ, услуг способны решить задачи по упрощению проведения государственных закупок и снижению расходования бюджетных средств за счет стандартизации потребностей государственных заказчиков в продукции. При этом их оценки результатов каталогизации существенно отличаются. Одни исследователи положительно оценивают применение каталогизации в государственных закупках, называя электронный каталог, формируемый централизованной закупочной организацией, альтернативой упрощенным закупкам, позволяющей одновременно агрегировать схожие потребности разных заказчиков, повышать качество покупаемой продукции и обеспечивать экономию бюджетных расходов (см., например, Томашевский, 2022). С этой точки зрения КТРУ способен приблизить государственного заказчика к решению ключевой задачи снабжения: приобретение качественного товара в короткие сроки по оптимальной цене.

Другие исследователи (см., например, Гаева, Порошин, 2019), напротив, расценивают КТРУ как значимый источник неэффективности системы государственных закупок, выделяя такие недостатки КТРУ, как недостаточное применение стандартов при описании покупаемых товаров, слабая интеграция КТРУ с другими информационными системами, неполный охват КТРУ основных групп продукции. В то же время они соглашались с тем, что КТРУ позволяет минимизировать число допускаемых заказчиками ошибок при подготовке закупок, снижает сроки подготовки документации о закупке и содержит инструментарий для автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

В целом, нельзя сказать, что представленные работы детально анализируют влияние каталогизации на государственные закупки, а сделанные

в работах выводы могут быть дополнены анализом данных для оценки развития КТРУ в динамике.

В отдельных работах российский КТРУ сопоставляется с каталогами, используемыми маркетплейсами, а также с каталогом, применяемым на уровне Европейского союза. В частности, авторы А. А. Бакулина и А. А. Сергунина (2018) отмечают отдельные недостатки классификатора ОКПД2, положенного в основу российского КТРУ и который зачастую препятствует соотношению конкретных позиций КТРУ с характеристиками продукции, обращающейся на рынке. Исследователями критикуются попытки использования КТРУ как основного инструмента для предотвращения злоупотреблений государственных заказчиков, которые наталкиваются на возрастающие риски поставок некачественной и контрафактной продукции, а также на невозможность сформировать описание объекта закупки по всей «линейке» характеристик (см.: Головщинский, Хафизов, 2017). В то же время, несмотря на недостатки каталогов, анализ данных показывает, что их применение способно существенно сократить сроки приобретения продукции (Ariesta, 2021).

Исследователи отмечают различия в подходах к применению КТРУ в России и иностранных государствах. Если российский КТРУ нацелен на противодействие злоупотреблениям, то европейский каталог стремится, главным образом, облегчить поиск закупок зарубежными поставщиками по причине наличия языковых барьеров (Касьянов, Пучкова, 2022). Однако результаты исполнения контракта в итоге будут зависеть не столько от описания объекта закупки, сколько от усилий исполнителя государственного контракта, которые определяются соотношением издержек производства и возможных санкций за ненадлежащее исполнение государственного контракта (Маковлева, 2018).

Вместе с тем указанные исследования не оценивают значимость КТРУ для государственных закупок, не затрагивают многие практические аспекты каталогизации, что требует анализа дополнительных данных. Некоторые авторы рассматривают проблемы асимметрии информации в связке с эффективностью государственных закупок. В ряде работ проведенные исследователями глубинные интервью позволили выяснить, что отсутствие строгих правил по обязательному применению каталога органами власти ограничивает привлекательность государственных закупок для субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) (Hudrasyah, Nugraha et al., 2019). Также с помощью углубленных интервью подтверждено, что активное применение коммуникационных стратегий в отношении субъектов МСП не только приводит к расширению их участия в государственных закупках, но и снижает информационную асимметрию о ценах на закупаемую продукцию (Purba, Paran et al., 2023). Кроме того, исследователями установлено, что КТРУ может быть использован для оценки распределения государственных закупок среди местных поставщиков, что позволяет оценить эффективность поддержки местного бизнеса с помощью государственных закупок (Загорский, Ланюгова, 2021).

Значительная часть работ освещает технические особенности функционирования каталога. Результаты анализа данных по общепринятым класси-

фикаторам товаров показали, что неполная привязка каталога к различным системам, содержащим информацию о товарах, препятствует полноценному информационному обмену сторон контрактных отношений (Pařova, Vejařka, 2022), а недостаточная увязка международных и национальных систем каталогизации является барьером участия в государственных закупках для поставщиков из других стран (Attström K., Kröber R. et al., 2012). Если же каталог товаров, работ и услуг надежно связан с другими справочниками и классификаторами, то он может быть использован для контроля правильности применения заказчиками законодательства о закупках (Карпов, Никитенко и др., 2020). Исследования структуры каталога на примере различных стран показывают, что упростить подбор, идентификацию и хранение технической информации о товарах способна его многоуровневая структура (Панина, 2019).

Несмотря на широкий охват рассматриваемых проблем применения каталогизации, указанные исследования не охватывают вопросы взаимосвязи КТРУ и качества исполнения государственных контрактов. Эффективность применения КТРУ зависит не только от качества его непосредственного наполнения, но и от его увязывания с другими информационными системами. Например, недостаточная интеграция КТРУ с общероссийскими классификаторами существенно увеличивает количество допускаемых государственными заказчиками ошибок при описании объекта закупки (Воронцов, Гончар и др., 2023). Причем применяемые методы корреляционного анализа свидетельствуют о необходимости усиления взаимодействия каталога не только с государственными классификаторами, но и с каталогами продукции, применяемыми поставщиками (Mehrbod, Zutshi et al., 2017), а также с другими источниками информации о покупаемой продукции (Злыднев, 2021).

Исследователи, применяющие корреляционные методы анализа, нередко оценивают отдельные эффекты, которые оказывает каталог на различные сферы закупок. В частности, для закупок в сфере здравоохранения каталог позволяет повысить эффективность закупок за счет обеспечения возможности заключения прямых договоров с производителями лекарственных препаратов (Suliantoro, Permatasari et al., 2016), но при этом каталог может снижать обеспеченность пациентов лекарственными препаратами (Widiyani, Istyastono et al., 2023). Хотя данные работы затрагивают взаимосвязь каталогизации и результатов закупки, в них не учитывается роль каталога в процессе цифровизации закупок, а также работы скорее ориентированы на поиски статистических взаимосвязей, чем на поиск причин возникновения рассматриваемых проблем каталогизации.

В других работах, построенных на анализе отдельных кейсов, авторами делается попытка оценить качество КТРУ и достаточность/избыточность регулирования в вопросе каталогизации. Исследователи соглашаются с тем, что российский каталог товаров, работ и услуг содержит ряд неоправданных ограничений, препятствующих закупке требуемой продукции (Азархин, 2022) и увеличивающих затраты на проведение закупок (Кадыров, 2022), что усугубляется наличием множества нормативных требований, «конку-

рирующих» с КТРУ (Байрашев, 2024). Кроме того, различия в структурах классификатора ОКПД 2 и КТРУ серьезно осложняют описание объектов государственных закупок (Смирнов, 2019). В указанных работах исследуемые проблемы рассматриваются в контексте нормативно-правового регулирования вопросов применения КТРУ, что позволяет оценить тенденции и перспективы развития соответствующей отрасли законодательства.

Исследователи отмечают и другую негативную тенденцию в российском КТРУ: его неполнота увеличивает риск закупки продукции неподходящего типа или класса (Бакулина, 2019), а в некоторых случаях ведет к закупке товара более низкого качества или закупке товара иного назначения (Шкендерова, 2020), что крайне негативно отражается на результативности и эффективности государственных закупок. Достаточно остро эти проблемы ощущаются заказчиками, приобретающими медицинские товары: необходимость применения таких дополнительных справочников, как Единый структурированный справочник-каталог лекарственных препаратов ЕСКЛП), наряду с КТРУ создает ситуации, когда исполнение всех предусмотренных законодательством требований становится невозможным (Никитенко, Карпов, 2019).

Наконец, исследователи на основе анализа кейсов затрагивают связи КТРУ с возможностями автоматизации процессов участия поставщиков в государственных закупках (Киселев, Силаков, 2021), а также рассматривают КТРУ и национальные стандарты (ГОСТы) как взаимодополняемые требования к закупаемой продукции (Митрохин, Исютина-Федоткова, 2020). Однако в этих работах не оценивается каталогизация в контексте реализуемой цифровизации государственных закупок. Это актуализирует вопрос сбора дополнительных данных и их критического анализа, что, в свою очередь, обеспечит исследовательский материал для доказательства сформулированных гипотез.

Материалы и методы исследования

Поскольку в ранее проведенных исследованиях нередко упоминались проблемы низкого качества каталога товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, то в данной работе была осуществлена проверка первой гипотезы: *КТРУ, содержащий недостаточно требований к качественным, техническим, функциональным, эксплуатационным характеристикам объектов закупки, является одним из значимых препятствий к достижению ожидаемых результатов исполнения контракта.*

Проверка первой гипотезы исследования осуществлена преимущественно с помощью опросного метода, с охватом респондентов, находящихся на территории различных субъектов Российской Федерации. Опросный лист направлен на выявление особенностей работы с КТРУ с 01.10.2023, т.е. в период, когда КТРУ был переведен в машиночитаемый вид, а у государственных (муниципальных) заказчиков появилась техническая возможность заключения цифровых контрактов. Опрос был дополнен проведенными расширенными интервью, упомянутыми ниже.

В опросе принял участие 131 респондент, 111 из которых являются государственными (муниципальными) заказчиками. Доли иных категорий респондентов (поставщики, консультанты в области закупок, работники уполномоченных органов) по отдельности не превышали 7%. Повышенное внимание к деятельности заказчиков связано с тем, что именно государственные (муниципальные) заказчики в наибольшей степени сталкиваются на практике с изменениями законодательства (непосредственно применяют КТРУ при описании объекта закупки и заключают цифровые контракты, участвуя в процессе их подготовки).

Во многом достижение задачи по смещению выборки респондентов в сторону заказчиков стало возможным благодаря использованию для сбора данных профессиональных сообществ в социальных сетях и мессенджерах, основной аудиторией которых являются заказчики, получающие информацию об изменениях законодательства в указанных информационных ресурсах. Использование данного инструмента позволило привлечь к участию в опросе более вовлеченных в проблематику исследования заказчиков, поскольку участники сообществ в социальных сетях и мессенджерах регулярно обмениваются полезными практиками и в процессе многочисленных дискуссий выявляют варианты решения возникающих вопросов.

Опрос включал в себя 14 вопросов, значительная часть которых допускала возможность предоставления респондентом собственного варианта ответа, что позволило получить дополнительную информацию для проводимого исследования. Поскольку ключевой целью опроса было выяснить восприятие респондентами существующих проблем описания объектов государственных закупок и заключения цифровых контрактов, в ряде вопросов респондентам предлагалось оценить значимость явлений по 5-балльной шкале (где «1» – абсолютно не согласен с утверждением, «5» – полностью согласен с утверждением). Респонденты также были предупреждены об отсутствии вопросов, относящихся к их персональным данным, с целью повышения объективности ответов.

Полученные в ходе опроса ответы представлены ниже.

Результаты опроса были дополнены серией интервью пяти представителей заказчиков из различных субъектов Российской Федерации; некоторые из них также имеют опыт участия в закупках на стороне поставщика. В ходе интервью были получены расширенные ответы на поставленные вопросы, а также уточнены технические аспекты, с которыми заказчики сталкиваются при применении КТРУ и заключении цифровых контрактов.

Недостаток работ, рассматривающих КТРУ во взаимосвязи с цифровыми контрактами, обусловил целесообразность проверки второй гипотезы исследования: *КТРУ с неполными требованиями к качественным, техническим, функциональным, эксплуатационным характеристикам объектов закупки является значимым препятствием перехода к цифровым контрактам.*

Основным методом проверки второй гипотезы исследования также выступил опросный метод, дополненный серией интервью, где ряд вопросов был посвящен изучению взаимосвязей КТРУ и цифровых контрактов. Данные с сайта ЕИС, собранные в результате опросов, и интервью позволили проиллюстрировать некоторые результаты исследования.

Таблица 1.

Результаты опроса о применении КТРУ и цифровых контрактов

№ п.п.	Вопрос	Ответы респондентов	Комментарий
1.	Ваша роль в закупках:	1) заказчик по 44-ФЗ – 111 (82,2%); 2) поставщик (подрядчик, исполнитель) по 44-ФЗ – 9 (6,7%); 3) консультант/эксперт по закупкам – 8 (5,9%); 4) контролирующей орган – 0; 5) иное – 7 (5,2%)*	Допускались выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа
2.	Составляли ли вы описание объекта закупки (техническое задание) (для поставщиков – составляли ли вы заявку) в структурированном виде в ЕИС после 01.10.2023 в соответствии с п. 7 Правил использования КТРУ (утв. Постановлением Правительства РФ от 08.02.2017 N 145)?	* В основном уполномоченные органы – организаторы закупок 1) да, многократно – 91 (69,5%); 2) да, эпизодически (по большинству заключаемых / реализуемых мною позиций нет обязательных характеристик в КТРУ) – 27 (20,6%); 3) нет – 13 (9,9%)	
3.	Перевод описания объекта закупки (технического задания) с 01.10.2023 в структурированный вид в ЕИС:	1) упростили проведение закупок (вариант ответа для поставщиков – упростили участие в закупках) – 28 (21,4%); 2) затруднил проведение закупок (вариант ответа для поставщиков – затруднил участие в закупках) – 89 (67,9%); 3) не повлиял на проведение закупок (вариант ответа для поставщиков – не повлиял на участие в закупках) – 14 (10,7%)* * Среди принявших участие в опросе поставщиков 66,7% выбрали вариант «затруднил участие в закупках», а 33,3% – вариант «не повлиял на участие в закупках»; об упрощении участия в закупках не заявил никто. Среди участников опроса, не имевших опыта составления технического задания/подачи заявки в структурированном виде в ЕИС после 01.10.2023, 53,8% выбрали вариант «затруднил проведение закупок/затруднил участие в закупках», 30,8% – вариант «не повлиял на проведение закупок/не повлиял на участие в закупках», 15,4% – вариант «упростили проведение закупок/не повлиял на проведение закупок»	

№ п.п.	Вопрос	Ответы респондентов	Комментарий
4.	Оцените качество описания объекта закупки, содержащееся в часто используемых вами позициях КТРУ	<p>✓ КТРУ содержит достаточно характеристик в отношении описываемых им товаров, работ, услуг и не требует использования заказчиком дополнительных характеристик: 1 – 57 (43,5%); 2 – 30 (22,9%); 3 – 37 (28,2%); 4 – 4 (3,1%); 5 – 3 (2,3%).</p> <p>✓ Часто позиции КТРУ требуются дополнять иными характеристиками с обоснованием таких характеристик: 1 – 6 (4,6%); 2 – 3 (2,3%); 3 – 12 (9,2%); 4 – 11 (8,4%); 5 – 99 (75,6%).</p> <p>✓ Часто позиции КТРУ содержат устаревшую информацию по отношению к ГОСТам и другим документам, используемым при описании объекта закупки: 1 – 17 (13%); 2 – 12 (9,2%); 3 – 46 (35,1%); 4 – 25 (19,1%); 5 – 31 (23,7%).</p> <p>✓ Использование КТРУ упрощает процесс описания объекта закупки: 1 – 34 (26%); 2 – 15 (11,5%); 3 – 38 (29%); 4 – 21 (16%); 5 – 23 (17,6%).</p> <p>✓ Применение КТРУ способствует приобретению продукции требуемого назначения и надлежащего качества: 1 – 62 (47,3%); 2 – 23 (17,6%); 3 – 28 (21,4%); 4 – 7 (5,3%); 5 – 11 (8,4%).</p> <p>✓ КТРУ позволяет сократить злоупотребления при описании объекта закупки за счет исключения избыточных характеристик товаров: 1 – 44 (33,6%); 2 – 13 (9,9%); 3 – 29 (22,1%); 4 – 21 (16%); 5 – 24 (18,3%)</p>	<p>Оценка по 5-балльной шкале, где (1) – абсолютно не согласен с утверждением, (5) – полностью согласен с утверждением</p>
5.	Применение позиций КТРУ без добавления дополнительных характеристик с высоким шансом ведет к закупке неподходящего товара	<p>1) согласен – 97 (74%); 2) не согласен – 10 (7,6%); 3) согласен, с такой ситуацией уже сталкивались мои коллеги – 19 (14,5%); 4) иное (свой вариант) – 5 (3,8%)*</p> <p>*Некоторые справедливо отметили, что это зависит от товара</p>	<p>Допускался свой вариант ответа</p>
6.	В среднем объем включаемых в структурированное описание объекта закупки дополнительных характеристик товаров:	<p>1) не превышает 30% от количества характеристик товара, содержащихся в позиции КТРУ – 29 (22,1%); 2) составляет около 50% от количества характеристик товара, содержащихся в позиции КТРУ – 29 (22,1%); 3) достигает 70% от количества характеристик товара, содержащихся в позиции КТРУ – 28 (21,4%); 4) сопоставим с количеством характеристик товара, содержащихся в позиции КТРУ, а нередко даже превышает количество характеристик, содержащихся в КТРУ – 38 (29%); 5) иное (свой вариант) – 7 (5,3%)</p>	<p>Допускался свой вариант ответа</p>

№ п.п.	Вопрос	Ответы респондентов	Комментарий
7.	Введение запрета на указание дополнительных характеристик закупаемой радиоэлектронной продукции (подп. «а» п. 5 Правил использования КТРУ, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 N 145):	1) не повлияло на закупки радиоэлектронной продукции – 12 (9,2%); 2) затруднило закупки радиоэлектронной продукции ввиду недостатка характеристик радиоэлектронной продукции в КТРУ – 108 (82,4%); 3) иное (свой вариант) – 11 (8,4%)* *Некоторые респонденты указали на невозможность закупки требуемого товара	Допускался свой вариант ответа
8.	Встречались ли вам случаи, когда позиция КТРУ не соответствует ни одному из существующих товаров?	1) нет, такого на моей практике еще не было – 39 (29,8%); 2) редко, не чаще 2–3 раз в год – 47 (35,9%); 3) регулярно, как минимум раз в месяц – 29 (22,1%); 4) постоянно, практически ежедневно – 8 (6,1%); 5) часто, несколько раз в неделю – 8 (6,1%)	
9.	Улучшение результатов исполнения контракта требует принятия таких мер, как:	1) доработки КТРУ (в том числе дополнение и актуализация характеристик по позициям) – 99 (41,6%); 2) повышение ответственности поставщиков за ненадлежащее исполнение контракта – 68 (28,6%); 3) повышение квалификации инициаторов закупок и приемщиков – 47 (19,7%); 4) увеличение финансирования на проведение внешней экспертизы результатов исполнения контракта – 17 (7,1%); 5) иное (свой вариант) – 7 (2,9%)	Допускались выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа
10.	Заключали ли вы структурированные (цифровые/машиночитаемые) контракты в ЕИС, ставшие обязательными с 01.04.2024?	1) да, были единичные случаи – 35 (26,7%); 2) да, многократно – 26 (19,8%); 3) нет – 70 (53,4%)	
11.	Перевод контрактов в структурированный (цифровой/машиночитаемый) вид с 01.04.2024:	1) упростил проведение закупок (вариант ответа для поставщиков – упростил участие в закупках) – 24 (18,3%); 2) затруднил проведение закупок (вариант ответа для поставщиков – затруднил участие в закупках) – 78 (59,5%); 3) не повлиял на проведение закупок (вариант ответа для поставщиков – не повлиял на участие в закупках) – 29 (22,1%)* * Среди принявших участие в опросе поставщиков 44,4% выбрали вариант «упростило проведение закупок», 33,4% – вариант «затруднил участие в закупках», 22,2% – вариант «не повлиял на участие в закупках»	

№ п.п.	Вопрос	Ответы респондентов	Комментарий
12.	Оцените существенность проблем описания объекта закупки при заключении структурированных (цифровых/машинночитаемых) контрактов:	<p>✓ Перевод описания объекта закупки в структурированный вид значительно затрудняет процесс заключения контрактов: 1 – 17 (13%); 2 – 19 (14,5%); 3 – 46 (35,1%); 4 – 12 (9,2%); 5 – 37 (28,2%).</p> <p>✓ Перевод описания объекта закупки в структурированный вид ведет к дублированию информации в ЕИС (часть информации содержится в структурированном виде, часть – в прикрепленных файлах): 1 – 8 (6,1%); 2 – 6 (4,6%); 3 – 23 (17,6%); 4 – 11 (8,4%); 5 – 83 (63,4%).</p> <p>✓ Необходимость заполнения поставщиками заявок в структурированном виде нередко ведет к отклонению их заявок по причине непонимания поставщиками новых требований законодательства: 1 – 30 (22,9%); 2 – 9 (6,9%); 3 – 39 (29,8%); 4 – 13 (9,9%); 5 – 40 (30,5%)</p>	Оценка по 5-балльной шкале, где (1) – абсолютно не согласен с утверждением, (5) полностью согласен с утверждением
13.	Эффективный переход к структурированным (цифровым/машинночитаемым) контрактам затрудняется:	<p>1) неполным переводом контрактов в структурированный вид (часть информации по-прежнему формируется в форме электронного документа, прикрепляемого к структурированному контракту) – 95 (26,6%);</p> <p>2) некачественной проработкой КТРУ – 72 (20,2%);</p> <p>3) неготовностью руководителей заказчиков и поставщиков к работе со структурированными контрактами – 24 (6,7%);</p> <p>4) отсутствием права на ошибку (многие разделы контракта формируются из извещения и заявки без возможности исправления ранее допущенных ошибок) – 97 (27,2%);</p> <p>5) высокими трудозатратами на подготовку структурированных контрактов – 60 (16,8%);</p> <p>6) иное (свой вариант) – 9 (2,5%)</p>	Допускались выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа
14.	Для развития цифровизации государственных контрактов необходимо:	<p>1) переформатировать КТРУ так, чтобы описание объекта закупки для типовых товаров было не сложнее выбора товара на любом популярном маркетплейсе – 100 (32,1%);</p> <p>2) исключить дублирование структурированных (машинночитаемых) и неструктурированных документов в ЕИС – 96 (30,8%);</p> <p>4) улучшить интеграцию ЕИС с другими информационными системами в части обмена машинночитаемыми документами – 73 (23,4%);</p> <p>3) расширить практику применения типовых контрактов – 36 (11,5%);</p> <p>5) иное (свой вариант) – 7 (2,2%)</p>	Допускались выбор нескольких вариантов ответа и свой вариант ответа

Источник: составлена автором.

Результаты исследования

Ряд вопросов исследования был нацелен на выявление реального опыта респондентов в закупках. Подавляющее большинство (более 90%) отметило наличие опыта в составлении описания объектов закупок по новым правилам с использованием ЕИС.

В то же время менее половины опрошенных (46,4%) успели поучаствовать в заключении цифровых контрактов, что вполне объяснимо временем проведения опроса – в начале апреля 2024 г. Оно совпало со сроком введения обязательного заключения цифровых контрактов. Если в период с 01.10.2023 по 31.03.2024 заключение цифровых контрактов с формально-юридической точки зрения являлось правом заказчиков, то с 01.04.2024 заключение цифровых контрактов стало для них обязанностью.

Тем не менее в выборку попал значительный процент заказчиков, успешных заключить цифровые контракты по новым правилам. Ведь по данным реестра контрактов ЕИС, за период с 01.10.2023 по 31.03.2024 было заключено лишь немногим более 45 000 цифровых контрактов, что составляет лишь 2,4% от общего числа заключенных за этот период контрактов⁵. Поэтому для большего погружения в проблематику в качестве участников интервью были привлечены именно те специалисты заказчиков, которые успели заключить цифровые контракты.

Поскольку структурированное описание объекта закупки представляет собой наиболее объемную часть цифрового контракта, то ряд вопросов был посвящен оценке качества КТРУ. В частности, более 66% респондентов не согласились с утверждением о том, что *«КТРУ содержит достаточно характеристик в отношении описываемых им товаров, работ, услуг и не требует использования заказчиком дополнительных характеристик»*.

И более 75% опрошенных уверенно заявили, что характеристики продукции, включенные в КТРУ, приходится дополнять собственными характеристиками, объем которых зачастую весьма значителен. При этом отсутствие дополнительных характеристик ведет к закупке неподходящего товара (88,5% респондентов).

В совокупности с тем фактом, что почти 65% респондентов не согласились с тем, что *«КТРУ способствует приобретению продукции требуемого назначения и надлежащего качества»*, можно прийти к закономерному выводу о подтверждении первой гипотезы.

Вместе с тем опрошенные в ходе интервью специалисты уточнили, что КТРУ сам по себе довольно неоднороден: часть позиций КТРУ содержит достаточно хорошие описания объекта закупки, в то время как другие либо вообще не содержат характеристик продукции, либо там недостает требуемых характеристик. Невысокое качество первых редакций позиций КТРУ постепенно исправляется, что можно подтвердить данными ЕИС на различных примерах.

⁵ Для поиска данной информации в реестре контрактов ЕИС использовался поисковый признак «контракт заключен в структурированном виде».

Таблица 2

**Динамика наполнения отдельных позиций КТРУ
характеристиками продукции**

№ п.п.	Номер и наименование позиции КТРУ	Количество характеристик товара в первой редакции позиции КТРУ	Количество характеристик товара в текущей редакции позиции КТРУ (23.04.2024)
1	26.20.11.110-00000001 – ноутбук	4	57
2	26.60.12.131-00000046 – система магнитно-резонансной томографии всего тела, со сверхпроводящим магнитом	12	116
3	19.20.29.110-00000011 – масло моторное	2	6
4	29.10.20.000-00000001 – автомобиль легковой	4	14
5	31.01.10.000-00000006 – стол письменный	7	27

Источник: URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/ktru/start/startPage.html> (дата обращения: 26.09.2024).

Оценивая КТРУ в целом, респонденты затрудняются ответить, осложняет ли КТРУ проведение закупок в контексте заключения цифровых контрактов или нет. Отсутствует единое мнение по этому вопросу и у опрошенных в ходе интервью специалистов: с одной стороны, КТРУ облегчает работу специалистов по закупкам в части выбора характеристик, а с другой – увеличивает трудозатраты специалистов по закупкам на подготовку описания объекта закупки и затрудняет решение задачи по приобретению заказчиками товара с конкретным сочетанием характеристик. Последнее, по мнению некоторых опрошенных специалистов, снижает конкурентоспособность государственных учреждений здравоохранения, так как частные учреждения здравоохранения, в отличие от государственных, не имеют ограничений в выборе приобретаемого медицинского оборудования.

В ходе интервью было отмечено, что унификация закупаемой продукции, конечно, дает определенные положительные эффекты, но одновременно с этим не всегда в КТРУ содержится достаточно характеристик для описания сложной продукции. Особенно остро эта проблема проявляется в закупках радиоэлектронной продукции, где заказчикам запрещено устанавливать дополнительные характеристики сверх установленных в КТРУ. Более 82% респондентов признают, что недостаток характеристик продукции в КТРУ затрудняет закупки радиоэлектронной продукции.

Отдельные опрошенные специалисты отметили низкое качество КТРУ из-за его недостаточной гибкости. В частности, обязательные характеристики продукции приходится использовать в неизменном виде, что может привести к закупке неподходящего товара по существующему в КТРУ описанию. А в некоторых случаях использование одних лишь предусмотренных в КТРУ характеристик продукции может привести к тому, что ни один из обращаю-

щихся на рынке товаров не будет соответствовать сформированному заказчиком описанию объекта закупки (с этим сталкивались более 70% опрошенных).

Рассматривая перевод описания объекта закупки в цифровой (структурированный) вид, большинство (67,9%) респондентов отметили усложнение процесса проведения закупок.

Результаты интервью дали иные результаты: если для заказчика изменения законодательства привели к существенному затруднению работы из-за резкого роста трудозатрат на проведение закупок, то для поставщика, напротив, заполнение заявки на участие в закупке упростилось, а вероятность совершения ошибок снизилась.

Отдельные опрошенные специалисты отмечают, что в цифровых контрактах недостаточно внимания уделяется идентификации товара: часто различные товары в контракте из-за применения единого КТРУ имеют одинаковые наименования. Этот факт провоцирует ошибки при составлении электронных документов о приемке продукции.

К тому же сам переход к структурированному описанию объекта закупки не получил должного правового оформления (переход к цифровым контрактам был достигнут главным образом за счет изменения функционала ЕИС в отсутствие корреспондирующих изменений законодательства). Данное обстоятельство, по мнению участвовавших в проведении интервью специалистов, затрудняет восприятие цифровых контрактов не только его сторонами, но и контролирующими и судебными органами, которые по-прежнему продолжают требовать от заказчиков копии документов в привычном для себя виде.

Отдельные сложности возникают и в случае взаимодействия ЕИС с региональными информационными системами закупок, вводящими дополнительные технические ограничения, отсутствующие в ЕИС. Например, в г. Москве система ЕАИСТ ограничивает предельное количество знаков для описания дополнительных характеристик продукции, что препятствует включению в описание объекта закупки большого количества характеристик продукции, не предусмотренных в КТРУ.

Доработка КТРУ отмечалась 41,6% респондентов как ключевая мера, необходимая для улучшения результатов исполнения контракта. Существенные неудобства при переходе к цифровым контрактам доставляют также неполный перевод контрактов в цифровой вид (26,5% респондентов) и отсутствие права на ошибку, отмеченное 27,2% опрошенных (цифровой контракт предполагает перенос условий извещения о закупке в контракт, что препятствует исправлению допущенных при подготовке закупки ошибок).

Важно понимать, что «неполный перевод контрактов в структурированный вид», «отсутствие права на ошибку» – в большей мере технические сложности, которые могут быть преодолены в сравнительно короткий срок. Но именно с ними заказчики сталкиваются чаще всего, что обуславливает высокую значимость этих проблем для респондентов.

Тем не менее каждый пятый опрошенный (20,2%) признает необходимость доработки КТРУ для эффективного перехода к цифровым контрактам. Также почти треть респондентов (32,1%) отмечает, что развитие циф-

ровизации государственных контрактов требует переформатирования КТРУ для целей максимального упрощения описания объекта закупки⁶.

Проведенные интервью показали, что заказчики по-разному воспринимают возможные направления совершенствования КТРУ. Некоторые согласились с целесообразностью упрощения КТРУ, другие указали на необходимость заимствования практик коммерческого сектора, когда КТРУ позволит подбирать товары, соответствующие выбранному заказчиком набору характеристик, в том числе включенные в реестры промышленной и радиоэлектронной продукции. Таким образом, вторая гипотеза подтверждается лишь частично.

При этом в рамках интервью все специалисты отметили улучшение визуализации КТРУ, а также указали на необходимость совершенствования инструментария ЕИС в части сохранения и копирования заказчиком информации из ранее проведенных закупок, что позволило бы сократить временные затраты на работу в ЕИС при подготовке и заключении цифровых контрактов. Иными словами, это позволило бы каждому заказчику сформировать свой собственный «каталог закупаемой продукции» на базе КТРУ.

Кроме того, все опрошенные специалисты указали на необходимость логического завершения цифровизации государственных контрактов, что предусматривало бы перевод всех разделов государственных контрактов в цифровой (машиночитаемый) формат. Например, уже сейчас возможно оцифровать раздел государственных контрактов, регламентирующий ответственность заказчика и поставщика за нарушение условий контракта, но по состоянию на апрель 2024 г. в ЕИС это не реализовано. Ситуация, когда государственные контракты только частично переведены в цифровой (машиночитаемый) формат, провоцирует ошибки при заключении и исполнении таких контрактов. Также, по их мнению, существенную проблему представляет отставание правового регулирования заключения и исполнения цифровых контрактов от фактического положения дел, что требует дальнейшего развития соответствующей отрасли законодательства таким образом, чтобы цифровые контракты воспринимались и сторонами контракта, и государственными органами как полноценная замена традиционным «бумажным» контрактам.

Выводы

Проведенное исследование показало, что использование заказчиком КТРУ без добавления собственных дополнительных характеристик, как правило, не позволяет решить задачу описания объекта закупки таким образом, чтобы заказчик мог получить продукцию, отвечающую его потребностям. Существующая версия КТРУ требует серьезной доработки с тем, чтобы упростить задачу описания объекта закупки (особенно для начинающих специалистов заказчиков) и снизить асимметрию информации в отношении качества закупаемой продукции.

⁶ Представляется, что не последнюю роль в таком восприятии цифровизации играет опыт использования маркетплейсов при приобретении товаров для собственных нужд, а также «электронных магазинов» для государственных закупок малой стоимости.

Повышение качества КТРУ важно и с точки зрения минимизации ситуаций, при которых подготовленному на основе КТРУ описанию объекта закупки не будет соответствовать ни один товар. Таким образом, КТРУ может препятствовать достижению ожидаемых результатов исполнения контракта (заказчик либо не сможет заключить контракт по причине отсутствия заявок на участие в закупке, либо получит товар, не соответствующий описанию объекта закупки).

Также результаты исследования показали, что КТРУ сам по себе не затрудняет заключение цифровых контрактов. Тем не менее доработка КТРУ является одной из ключевых мер для улучшения результатов исполнения контракта, и эффективный переход к структурированным контрактам в отсутствие качественного КТРУ затруднителен.

Кроме доработки КТРУ обеспечение эффективного перехода к цифровым контрактам невозможно без совершенствования нормативно-правового регулирования применения КТРУ в закупках. А это предполагает не только повышение гибкости в правилах применения КТРУ (например, упрощение требований к использованию не включенных в КТРУ характеристик продукции), но и более четкое определение правового статуса цифровых государственных контрактов, которые часто не воспринимаются органами власти в качестве полноценной альтернативы другим формам государственных контрактов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авдашева С.Б., Яковлев А.А., Головщинский К.И. и др. Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний: Доклад НИУ ВШЭ к XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. М., 2020.
2. Азархин А.В. Проблемы правового регулирования применения каталога товаров, работ, услуг при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд // Право и государство: теория и практика. 2022. Т. 216, № 12. С. 9–12.
3. Байрашев В.Р. Нерешенные проблемы применения документов по стандартизации в сфере закупок // Стандарты и качество. 2024. Т. 1043, № 5. С. 25–29.
4. Бакулина А.А. Электронизация и каталогизация системы закупок: новые угрозы и возникающие риски // Экономика. Бизнес. Банки. 2019. Т. 32, № 6.
5. Бакулина А.А., Сергунина А.А. Процесс каталогизации в контрактной системе закупок как необходимое условие ее развития // Вестник академии. 2018. № 3. С. 5–13.

6. Брыксина Н.В., Аленичева О.В., Урюпин П.А. Проблемы принятия решения в органах государственного и муниципального управления // Современные технологии: актуальные вопросы, достижения и инновации. Сборник статей IX Международной научно-практической конференции. 2017. С. 122–124.
7. Воронцов Н.В., Гончар К.В., Камчатова Е.Ю., Созаева Д.А. Новая концепция стандартизации закупочной деятельности для целей импортозамещения. Часть 1 // Стандарты и качество. 2023. Т. 12, № 9. С. 66–69.
8. Гаева В.В., Порошин А.С. Каталог товаров, работ, услуг как причина неэффективности контрактной системы // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития. Управление изменениями: мозаика сценариев в условиях турбулентности: материалы XV Международной научно-практической конференции Екатеринбург, 27–28 ноября 2019 г.): в 3 т. Т. 3 (науч. ред. С. А. Маковкина, А. С. Исаков). Уральский институт управления – филиал РАНХиГС. Екатеринбург, 2019. С. 51–55.
9. Головщинский К.И., Хафизов Т.Р. Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2017. № 49. С. 36–41.
10. Еремущкин А.А. Меры повышения качества товаров, закупаемых в рамках федеральной контрактной системы государственного заказа // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 1. С. 10–14.
11. Загорский И.О., Ланюгова А.Э. Применение методики расчета регионального закупочного баланса к отдельной группе закупок для государственных и муниципальных нужд // ВЕСТНИК ТОГУ. 2021. Т. 63, № 4. С. 139–146.
12. Злыднев М.И. Развитие контрактных взаимодействий экономических агентов в инновационной среде в условиях цифровой экономики: 08.00.05: диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. М., 2021.
13. Кадыров Н.Н. Совершенствование государственного управления в сфере каталогизации объектов закупок в Российской Федерации: 08.00.05: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2022.
14. Карпов О.Э., Никитенко Д.Н., Нуштаева Е.М. Единый справочник-каталог лекарственных препаратов: способы применения и интеграции с информационными системами медицинской организации // Вестник Национального медико-хирургического центра им. Н.И. Пирогова. 2020. Т. 15, № 3. С. 96–101.
15. Касьянов Р.А., Пучкова А.П. Правовое регулирование государственных закупок в ЕС и ЕАЭС: тенденции к цифровизации // Цифровое право. 2022. Т. 3, № 2. С. 51–68.
16. Кикавец В.В., Вдовин Е.Ю. Публичные закупки в России. Интересы, конкуренция, ценообразование: моногр. М.: Проспект, 2021.
17. Киселев А.П., Силаков А.В. Каталог товаров, работ, услуг в контрактной системе как инструмент автоматизации участия предприятий текстильной промышленности в государственных закупках // Инновационное развитие техники и технологий в промышленности. ИНТЕКС-2021: Сборник материалов

- Всероссийской научной конференции молодых исследователей с международным участием. Т. 6. М., 2021. С. 91–96.
18. Кисляков А.Н. Асимметрия информации в задачах анализа социально-экономических процессов // Вестник НГУЭУ. 2020. № 1. С. 64–75.
 19. Макаренченко М.А., Корзенков К.В. Асимметричность информации и ее роль в процессе принятия управленческих решений // Актуальная биотехнология. 2015. Т. 13, № 2. С. 58–64.
 20. Маковлева Е.Е. Противодействие недобросовестному исполнению государственного контракта // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 3. С. 62–81.
 21. Митрохин О.В., Исютина-Федоткова Т.С., Макарова В.В., Шашина Е.А., Исютин-Федотков Д.В. Технические требования к медицинским маскам при проведении публичных закупок // Электронный научный журнал. «Дневник науки». 2020. № 12. URL: http://dnevniknauki.ru/images/publications/2020/12/medicine/Mitrokhina_Isyutina-Fedotkova_Makarova_Shashina_Isyutin-Fedotkov.pdf (дата обращения: 22.09.2024).
 22. Никитенко Д.Н., Карпов О.Э., Нуштаева Е.М. Правовые основы управления лекарственным обеспечением: способы применения и интеграции в информационные системы каталога товаров, работ, услуг // Вестник Национального медико-хирургического центра им. Н.И. Пирогова. 2019. Т. 14, № 2. С. 82–88.
 23. Панина О.В. Подходы к организации и проведению публичных закупок в США и Китае: ценообразование и каталогизация продукции в процессе публичных закупок // Финансовая жизнь. 2019. № 3. С. 30–33.
 24. Сергеев Д.А. Асимметрия информации на рынке государственных закупок и некоторые способы ее преодоления // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. Т. 18, № 2. С. 35–38.
 25. Смирнов В.М. Опыт каталогизации продукции фармакологической и медицинской промышленности // Проблемы экономики и юридической практики. 2019. Т. 4. С. 15–20.
 26. Томашевский И.В. Применение кодов ОКПД2 и КТРУ в сфере государственных закупок // Молодой исследователь: вызовы и перспективы: сб. ст. по материалам ССЛVI междунар. науч.-практ. конф. № 14256. М.: Изд. «Интернаука», 2022.
 27. Шкендерова А.Е. Проблемы закупок медицинского оборудования // «Интернаука»: научный журнал. 2020. Т. 170, № 41. Ч. 1.
 28. Akerlof G.A. The market for «lemons»: Quality uncertainty and the market mechanism // Quart. J. Econ. 1970. Vol. 84. P. 488–500.
 29. Ariesta J. Effectiveness of Procurement of Goods and Services Through E-Catalogue in Kebayoran Lama District, Jakarta Selatan Administration City // Islamic Science, Culture, and Social Studies. 2021. Vol. 1, no. 2. P. 156–172.
 30. Attström K., Kröber R., Jähne J.C., Bergschneider J., Thomä J., Swysen T., Scholzen F.-S., Trautenmüller T. Final report review of the functioning of the CPV codes/system // European Commission DG Internal Market and Services. 2012. P. 1–161.

31. Bergh D., Ketchen D., Orlandi I., Heugens P., Boyd B. Information asymmetry in management research: Past accomplishments and future opportunities // *Journal of Management*. 2019. Vol. 45, no. 1. P. 122–158.
32. Dahlman C., Mealy S., Wermelinger M. Harnessing the digital economy for developing countries // *OECD Development Centre Working Papers*. 2016. No. 334. OECD Publishing, Paris.
33. Hudrasyah H., Chandra Nugraha M.Y., Farima I., Rahadi R.A. E-Catalogue Attractiveness Study to Increase Suppliers Participation // *International Journal of Accounting, Finance and Business*. IJAFB. 2019. Vol. 20, no. 4. P. 14–31.
34. Mehrbod A., Zutshi A., Cruz-Machado V. Evaluation of an E-catalogue Matching Mechanism in Public Procurement Notice Search // *Proceedings of the Tenth International Conference on Management Science and Engineering Management. Advances in Intelligent Systems and Computing*. 2017. Vol. 502. Springer. ISBN 978-981-10-1836-7. P. 1237–1247.
35. Pařlová D., Vejačka M. Identifying the challenges in e-procurement standardization // *IDIMT-2022: digitalization of society, business and management in a pandemic. 30th Interdisciplinary Information Management Talks, Sept. 7–9, 2022, Prague, Czech Republic*. Eds. Chroust G., Doucek P., Ořkrdal V. Linz, Trauner Verlag. P. 243–250.
36. Purba H., Parani R., Indrawati R.S., Rinaldo E. The communication strategy of the government procurement of goods and services agency (LKPP) in socializing the use of e-catalogue to promote the transparency // *SOSIOHUMANIORA Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Humaniora*. 2023. Vol. 9, no. 1. P. 40–58.
37. Suliantoro H., Permatsari E.S., Handayani N.U. Using E-catalog system to reduce cost in procurement of drugs // *Jurnal Teknik Industri*. 2016. Vol. XI, no. 2. P. 123–128.
38. Widiyani L.R., Istyastono E.P., Priyatni N. Root cause analysys of E-calalogue procurement of medicine using e-purchasing in public health center in Klaten regency of central java // *Jurnal Farmasi Sains dan Praktis*. 2023. Vol. 9, no. 2. P. 114–125.
39. Yukins C.R. A Versatile prism: assessing procurement law through the principal-agent model // *Public Contract Law Journal*. 2010. Vol. 40, no. 1. P. 63–86.

REFERENCES

1. Avdasheva, S.B., Yakovlev, A.A., Golovshchinsky, K.I. et al. (2020) *Regulated purchases in Russia: how to increase the stimulating role of budget expenditures and regulated companies: Report of the Higher School of Economics for the XXI April International Scientific Conference on Economic and Social Development*. Moscow: HSE. (In Russian).
2. Azarkhin, A.V. (2022) 'Problems of legal regulation of the use of a catalog of goods, works, and services in procurement for state and municipal needs', *Law and the state: theory and practice*, 12(216), pp. 9–12. (In Russian).

3. Bayrashev, V.R. (2024) 'Outstanding problems of using standardization documents on procurement', *Standards and quality*, 5(1043), pp. 25-29. (In Russian).
4. Bakulina, A.A. (2019) 'Implementation of electronics and cataloging of the procurement system: new threats and emerging risks', *Economy. Business. Banks*, 6(32). (In Russian).
5. Bakulina, A.A. and Sergunina, A.A. (2018) 'The cataloging process in the contract procurement system as a necessary condition for its development', *Bulletin of the Academy*, 3, pp. 5–13. (In Russian).
6. Bryksina, N.V., Alenicheva, O.V. and Uryupin, P.A. (2017) 'Problems of decision-making in state and municipal government', in: *Modern technologies: Current issues, achievements and innovations. Collection of articles of the IX International Scientific and Practical Conference*, pp. 122–124. (In Russian).
7. Vorontsov, N.V., Gonchar, K.V., Kamchatova, E.Yu. and Sozaeva, D.A. (2023) 'New concept of standardizing procurement activities for the import substitution', *Standards and quality*, 12 (9), pp. 66–69. (In Russian).
8. Gaeva, V.V. and Poroshin, A.S. (2019) 'Catalog of goods, works, services as a reason for the inefficiency of the contract system', in: *State, politics, society: challenges and strategic priorities of development. Change management: a mosaic of scenarios in conditions of turbulence: proceedings of the XV International Scientific and Practical Conference Yekaterinburg, November 27–28, 2019): in 3 vols.* Eds: Makovkina S.A., Isakov A.S. Yekaterinburg: Ural Institute of Management – branch of RANEPА, pp. 51–55. (In Russian).
9. Golovshchinsky, K.I. and Hafizov, T.R. (2017) 'Catalog of goods, works, services for state and municipal needs', *State order: management, placement, provision*, 49, pp. 36–41. (In Russian).
10. Yeremushkin, A.A. (2015) 'Measures to improve the quality of goods purchased under the federal contract system of state order', *Bulletin of the Chelyabinsk State University*, 1, pp. 10–14. (In Russian).
11. Zagorskiy, I.O. and Laniugova, A.E. (2021) 'Application of the regional procurement balance calculation method to a separate procurement group for state and municipal needs', *Bulletin of TOGU*, 4 (63), pp. 139–146. (In Russian).
12. Zlydnev, M.I. (2021) *Development of contractual interactions of economic agents in an innovative environment in the digital economy*. PhD Thesis. Moscow. (In Russian).
13. Kadyrov, N.N. (2022) *Improvement of public administration in the field of cataloging procurement objects in the Russian Federation*. PhD Thesis. Moscow. (In Russian).
14. Karpov, O.E., Nikitenko, D.N. and Nushtaeva, E.M. (2020) 'Unified reference book-catalog of medicines: methods of application and integration with information systems of a medical organization', *Bulletin of the National Medical and Surgical Center named after N.I. Pirogov*, 15(3), pp. 96–101. (In Russian).
15. Kasyanov, R.A. and Puchkova, A.P. (2022) 'Legal regulation of public procurement in the EU and the EAEU: trends towards digitalization', *Digital Law*, 3(2), pp. 51–68. (In Russian).

16. Kikavets, V.V. and Vdovin, E.Y. (2021) *Public procurement in Russia. Interests, competition, pricing: monogr.* Moscow: Prospect. (In Russian).
17. Kiselev, A.P. and Silakov, A.V. (2021) 'Catalog of goods, works, services in the contract system as a tool for automating the participation of textile industry enterprises in public procurement', in: *Innovative development of machinery and technologies in industry INTEX-2021: A collection of materials of the All-Russian scientific conference of young researchers with international participation*, 6. Moscow, pp. 91–96. (In Russian).
18. Kislyakov, A.N. (2020) 'Asymmetry of information in the tasks of analyzing socio-economic processes', *Bulletin of the National Research University of Economics*, 1, pp. 64–75. (In Russian).
19. Makarchenko, M.A. and Korenkov, K.V. (2015) 'Asymmetry of information and its role in the process of making managerial decisions', *Actual biotechnology*, 2(13), pp. 58–64. (In Russian).
20. Makovleva, E.E. (2018) 'Countering unfair execution of a government contract', *Economic policy*, 13(3), pp. 62–81. (In Russian).
21. Mitrokhin, O.V., Isyutina-Fedotkova, T.S., Makarova, V.V., Shashina, E.A. and Isyutin-Fedotkov, D.V. (2020) 'Technical requirements for medical masks during public procurement', *Dnevnik nauki*, 12. (In Russian). Available at: http://dnevniknauki.ru/images/publications/2020/12/medicine/Mitrokina_Isyutina-Fedotkova_Makarova_Shashina_Isyutin-Fedotkov.pdf (accessed 22 September 2024).
22. Nikitenko, D.N., Karpov, O.E. and Nushtaeva, E.M. (2019) 'Legal bases of drug supply management: methods of application and integration into information systems of the catalog of goods, works, services', *Bulletin of the National Medical and Surgical Center named after N.I. Pirogov*, 14(2), pp. 82–88. (In Russian).
23. Panina, O.V. (2019) 'Approaches to the organization and conduct of public procurement in the USA and China: pricing and cataloging of products in the process of public procurement', *Financial life*, 3, pp. 30–33. (In Russian).
24. Sergeev, D.A. (2011) 'Information asymmetry in the public procurement market and some ways to overcome it', *Current Problems of Economics and Law*, 2(18), pp. 35–38. (In Russian).
25. Smirnov, V.M. (2019) 'Cataloging of Products of Pharmacological and Medical Industry', *Economic Problems and Legal Practice*, 4, pp.15–20. (In Russian).
26. Tomashevsky, I.V. (2022) 'Application of OKPD2 and KTRU codes in the field of public procurement', in: *Young researcher: challenges and prospects. Collection of articles based on the materials of the CCLVI international scientific and practical conference*, 14256. Moscow: Internauka. (In Russian).
27. Shkenderova, A.E. (2020) 'Problems of procurement of medical equipment', *Internauka: nauchnyy zhurnal*, 41(170), Part 1. (In Russian).
28. Akerlof, G.A. (1970) 'The market for «lemons»: Quality uncertainty and the market mechanism', *The Quarterly Journal of Economics (QJE)*, 84, pp. 488–500.

29. Ariesta, J. (2021) 'Effectiveness of procurement of goods and services through e-catalogue in Kebayoran Lama District, Jakarta Selatan Administration City', *Islamic Science, Culture, and Social Studies*, 1(2), pp. 156–172.
30. Attström, K., Kröber, R., Jähne, J.C., Bergschneider, J., Thomä, J., Swysen, T., Scholzen, F.-S. and Trautenmüller, T. (2012) 'Final report review of the functioning of the CPV codes/system', *European Commission DG Internal Market and Services*, pp. 1–161.
31. Bergh, D., Ketchen, D., Orlandi, I., Heugens, P. and Boyd, B. (2019) 'Information asymmetry in management research: Past accomplishments and future opportunities', *Journal of Management*, 45(1), pp. 122–158.
32. Dahlman, C., Mealy, S. and Wermelinger, M. (2016) 'Harnessing the digital economy for developing countries', *OECD Development Centre Working Papers*, 334. Paris: OECD Publishing.
33. Hudrasyah, H., Chandra Nugraha, M.Y., Farima, I. and Rahadi, R.A. (2019) 'E-Catalogue attractiveness sstudy to increase suppliers participation', *International Journal of Accounting, Finance and Business (IJAFB)*, 4(20), pp. 14–31.
34. Mehrbod, A., Zutshi, A. and Cruz-Machado, V. (2017) 'Evaluation of an e-catalogue matching mechanism in public procurement notice search', in: *Proceedings of the Tenth International Conference on Management Science and Engineering Management. Advances in Intelligent Systems and Computing*, 502. Springer. ISBN 978-981-10-1836-7, pp. 1237–1247.
35. Pařová, D. and Vejačka, M. (2022) 'Identifying the challenges in e-procurement standardization', in: *IDIMT-2022: digitalization of society, business and management in a pandemic: 30th Interdisciplinary Information Management Talks, Sept. 7–9, 2022, Prague, Czech Republic*. Eds: Chroust G., Doucek P., Ořkrdal V. Linz: Trauner Verlag, pp. 243–250.
36. Purba, H., Parani, R., Indrawati, R.S. and Rinaldo, E. (2023) 'The communication strategy of the government procurement of goods and services agency (LKPP) in socializing the use of e-catalogue to promote the transparency', *SOSIOHUMANIORA Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Humaniora*, 9(1), pp. 40–58.
37. Suliantoro, H., Permatsari, E.S. and Handayani, N.U. (2016) 'Using E-catalog system to reduce cost in procurement of drugs', *Jurnal Teknik Industri*, XI(2), pp. 123–128.
38. Widiyani, L.R., Istyastono, E.P. and Priyatni, N. (2023) 'Root cause analysys of E-catalogue procurement of medicine using e-purchasing in public health center in Klaten regency of Central Java', *Jurnal Farmasi Sains dan Praktis*, 9(2), pp. 114–125. DOI: 10.31603/pharmacy.v9i2.7970
39. Yukins, C.R. (2010) 'A versatile prism: assessing procurement law through the principal-agent model', *Public Contract Law Journal*, 40(1), pp. 63–86.

Статья поступила в редакцию 19.06.2024;
одобрена после рецензирования 09.09.2024;
принята к публикации 25.09.2024.

Научная статья

УДК: 911.3:577.4

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-162-186

ОТРАЖЕНИЕ В ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОГРАММАХ СУБЪЕКТОВ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА СПЕЦИФИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**Мирзеханова Зоя Гавриловна¹,
Кольцова Анастасия Алексеевна²**

^{1,2} Институт водных и экологических проблем Дальневосточного отделения РАН; 680000, г. Хабаровск, ул. Дикопольцева, д. 56.

¹ Доктор географических наук, профессор, главный научный сотрудник; lorp@iver.as.khb.ru; ORCID: 0000-0001-9537-3763

² Кандидат географических наук, научный сотрудник; never_give_up@mail.ru; ORCID: 0000-0003-4089-6713

Аннотация. Основные идеи экологической политики регионов представлены в региональных программах по охране окружающей среды. В них обозначены задачи, решение которых призвано обеспечить достижение экологических целевых показателей в контурах социально-экономического развития конкретной территории. Гипотеза исследования: сырьевая специализация экономического развития субъектов Дальневосточного федерального округа (ДФО) накладывает отпечаток на решение целевых задач экологических программ, снижая их эффективность. Цель данной работы, являющейся частью проводимого авторами масштабного исследования, ориентированного на улучшение структуры экологических программ, – раскрыть особенности формирования и содержания программ в области охраны окружающей среды в регионах, специализирующихся на добывающих отраслях экономики. Информационной базой исследования послужили государственные программы по охране окружающей среды, принятые на период 2020–2025 гг. в пяти субъектах ДФО, выделяющихся высоким потенциалом экономического развития и преобладанием ресурсных отраслей в структуре хозяйства. В ходе исследования проанализировано 205 показателей экологических программ рассматриваемых регионов. Установлено, что лишь 17% всех показателей ориентированы на улучшение экологической обстановки, 13% обеспечивают этот процесс, при этом 23% не имеют прямого отношения к охране окружающей среды. 44% принятых показателей имеют количественное

измерение с динамикой изменения по годам. Региональная специфика обозначена в 73% показателей. Сделан вывод, что содержание программ не в полной мере соответствует таким приоритетным направлениям экологической политики, как рациональное природопользование и снижение негативного воздействия на окружающую среду, обращение с отходами и др. Выявленные недоработки экологических программ ресурсоориентированных регионов помогут при формировании дальнейшей экологической политики, при этом в новых программах в виде применения специальных показателей следует отразить ресурсную специализацию хозяйства.

Ключевые слова: региональная экологическая политика, экологические программы, охрана окружающей среды, экологические показатели, ресурсная специализация.

Для цитирования: Мирзеханова З.Г., Кольцова А.А. Отражение в экологических программах субъектов Дальневосточного Федерального Округа специфики регионального развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 3. С. 162–186. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-162-186

Original article

REFLECTION OF THE REGIONAL DEVELOPMENT SPECIFICITY IN THE ENVIRONMENTAL PROGRAMMES OF THE SUBJECTS OF THE FAR EASTERN FEDERAL DISTRICT

Zoya G. Mirzekhanova¹,
Anastasia A. Koltsova²

^{1,2} Institute of Water and Environmental Problems, Far Eastern Branch
of the Russian Academy of Sciences; 56 Dikopoltseva Str., 680000, Khabarovsk, Russia.

¹ D.Sc. (Geographical Sciences), Professor, Chief Researcher;
lorp@ivep.as.khb.ru; ORCID: 0000-0001-9537-3763

² Ph.D. (Geographical Sciences), Researcher;
never_give_up@mail.ru; ORCID: 0000-0003-4089-6713

Abstract. The main ideas of the regional environmental policy are presented in the programmes «Environment Protection». These programs accumulate the tasks, which solution ensures the achievement of environmental targets in the outlines of the socio-economic development of a particular territory. The hypothesis of the current research states that the raw material specialization of the economic development of the Far Eastern Federal district has an impact on the solution of the targets identified in the environ-

mental programs and reduces their effectiveness. The purpose of this paper, which is part of the authors' large-scale research aimed at improving the structure of environmental programmes, is to reveal the specifics of the formation and content of environmental protection programmes in regions specializing in the extractive sectors of the economy. The study is based on the information of the state programmes «Environmental Protection» of five Far Eastern subjects adopted for the period 2020–2025: Magadan region, Sakhalin region, Sakha Republic, Chukotka Autonomous District, Kamchatka Krai. These subjects are characterized by high potential of economic development and also predominance of resource industries in the territorial sectoral structure of the economy. The article analyses 205 indicators of ecological programmes of resource regions. It was found that only 17% of all indicators are aimed at improving the environmental situation, 13% ensure this process, 23% are not directly related to the environmental issues. It was concluded that the content of the programmes does not fully correspond to the priority areas of environmental policy, such as rational environmental management and reducing the negative impact on the environment, waste management, etc. The identified drawbacks of environmental programmes of resource-oriented regions should be taken into account in the formation of further environmental policy, while the new programmes should reflect the resource specialization of the regional economy in the form of special indicators.

Keywords: environmental policy, regional environmental program, environmental protection, environmental indicators, resource-based specialization.

For citation: Mirzekhanova, Z.G. and Koltsova, A.A. (2024) 'Reflection of the regional development specificity in the environmental programmes of the subjects of the Far Eastern Federal District', *Public Administration Issues*, 3, pp. 162–186 (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-162-186

JEL Classification: Q580, R110.

Введение

В контексте основных федеральных задач, обозначенных в Государственной программе Российской Федерации «Об охране окружающей среды», в Законе «Об охране окружающей среды» и в других нормативных актах, в каждом регионе разрабатывается экологическая политика, основной целью которой является повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем того или иного субъекта¹. Основные идеи экологической политики регионов отражены в концепции экологической

¹ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (дата обращения: 15.02.2024).

Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом Российской Федерации от 30 апреля 2012 г.). URL: <http://base.garant.ru/70169264/#ixzz762VGnZ4l><http://base.garant.ru/70169264/> (дата обращения: 12.01.2024).

Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» (с изменениями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2023 N 1994). URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye_programmy/gosudarstvennaya_programma_rossiyskoy_federatsii_okhrana_okruzhayushchey_sredy_s_izmeneniyami_utverzh1/ (дата обращения: 17.03.2024).

безопасности, а также в программах «Охрана окружающей среды» и других документах. В них представлен перечень конкретных мер, которые должны предпринять органы власти субъекта Российской Федерации для достижения экологических целевых показателей социально-экономического развития конкретной территории. При этом стратегические и тактические цели, обозначенные в принимаемых документах, должны учитывать реальную и потенциальную экологическую ситуацию и проблемы того или иного региона (Schimberg, Racheal, 2024).

В настоящее время региональная экологическая политика реализуется в соответствии с программами по обеспечению экологической безопасности. Современные исследования свидетельствуют о том, что запланированные в них мероприятия не всегда выполняются, снижая таким образом результативность программы в целом. Анализ проблем, возникающих при решении поставленных в программах задач, свидетельствует об их многоплановости. Аналитики группируют их в зависимости от имеющейся согласованности принятых социально-экономических и экологических стратегий развития территорий, корреляции задач в одноименных программах различных уровней иерархии управления, согласованности их решения по срокам, ресурсам, финансирования, от корректности используемых целевых показателей в контексте соответствующих целей и т.д. (Ферару, 2011; Тулякова, 2017; Шкиперова, 2016; Шкиперова, Дружинин, 2018; Добровольская, Федченко 2021; Шахова, Онопюк, 2022; Турцева, 2021, 2022).

Исследователи связывают низкий уровень выполнения программ в том числе с наличием проблемы качества и количества используемых показателей для оценки эффективности запланированных мероприятий (см. об этом: Тулякова, 2017; Шахова, Онопюк, 2022; Турцева, 2022; Мирзеханова, Кольцова, 2023). Чаще всего в публикациях рассматриваются общие вопросы, касающиеся выбора и применения показателей, а также возникающие сложности с оценкой их результативности. Между тем статьи, освещающие практику использования тех или иных индикаторов в программах конкретных регионов, немногочисленны (Добролюбова, 2017; Убонова, 2020; Мурзин, Мурзина, 2017; Власенко, Ксенз, 2015; Преображенский, Недикова, 2020; Шахворостов, Яцкова, 2020 и др.). И еще меньше работ раскрывают проблемы использования показателей в программах территорий, удаленных от центра и в структуре экономики которых доминируют ресурсные отрасли (Мирзеханова, Кольцова, 2023, 2024).

Принимаемые программы по охране окружающей среды (далее – ООС) играют важную роль в практике экологического управления всех регионов страны. Специфика социально-экономического развития территорий и формирования территориально-отраслевой структуры хозяйства обусловлена особенностями региональной экологической политики и проявляется в содержании, задачах программ и используемых в них показателях. В первую очередь, это относится к регионам с доминированием в структуре хозяйства ресурсных отраслей, поскольку сырьевая специализация экономического развития значительной части регионов Дальневосточного федерального округа накладывает отпечаток на все сферы жизнедеятельности, в том числе

и на ООС и институты управления ею. Подтверждением тому служит анализ экологических программ: из 11 только две программы имеют сугубо экологическое содержание, две – экологическое содержание с небольшим добавлением ресурсных целевых установок, четыре – комплексные, две – исключительно ресурсные с добавлением подпрограммы по охране окружающей среды и одна – трудно дифференцируемая. В основе этого деления лежит название программ и набор используемых ключевых индикаторов, по которым отслеживается эффективность решения поставленных в документе задач.

В некоторых субъектах Дальневосточного федерального округа нет специальных программ по охране окружающей среды. Например, в Магаданской области эта программа имеет название «Природные ресурсы и экология Магаданской области». Для Камчатского края, Сахалинской области, Республики Саха и Чукотского автономного округа (ЧАО) в названии программ одновременно выделены проблемы как ООС, так и воспроизводства и использования природных ресурсов, отражая таким образом специализацию хозяйственной деятельности (см. об этом: Мирзеханова, Кольцова, 2023, 2024).

Программы этих регионов носят комплексный характер, нередко дублируют задачи других региональных программ, например, по развитию лесного хозяйства или минерально-сырьевого комплекса, выступая отдельной подпрограммой. Вопрос состоит в том, насколько программы с ресурсным доминированием целевых показателей обеспечивают экологический блок развития региона в соответствии с задачами национального уровня? Как представлены особенности решения сугубо региональных (специфических) задач и насколько корректно подобраны показатели? На вопросы авторы постарались ответить в настоящем исследовании и раскрыть особенности программ в области ООС в регионах, специализирующихся на добывающих отраслях экономики.

Материалы и методы исследования

Информационной базой исследования послужили государственные программы субъектов Дальневосточного федерального округа по охране окружающей среды, принятые на период 2020–2025 гг. в регионах округа, выделяющихся высоким потенциалом экономического развития, преобладанием ресурсных отраслей в территориально отраслевой структуре хозяйства.

В качестве примера рассматривались программы пяти субъектов с наибольшей долей добывающих отраслей в структуре хозяйства: Магаданская область, Республика Саха, Сахалинская область, Камчатский край, Чукотский автономный округ. Официальные сайты органов государственной власти этих субъектов, имеющиеся в открытом доступе, изучены с целью получения первичных исходных данных для последующего анализа.

При проведении исследования были использованы сравнительный анализ, методы количественного и качественного контент-анализа, наиболее удобные и информативные при изучении большого массива данных (Guo et al., 2023; Leduc et al., 2021). Предметом контент-анализа явились про-

граммы в области ООС вышеупомянутых субъектов Дальневосточного федерального округа и показатели, используемые в них. Всего было проанализировано 205 показателей/индикаторов программ с целью 1) определения доли наиболее значимых показателей для охраны окружающей среды в соответствии с требованиями нормативных и правовых актов, регулирующих разработку и реализацию программ федерального и регионального уровней², 2) определения доли индивидуальных показателей (% встречаемости от общего числа), а также 3) выявления корреляции их содержания ресурсной специфике регионального развития.

Количественный и качественный контент-анализ структуры и содержания программ по обеспечению ООС строился в соответствии с задачами исследования, к которым относились:

1. Определение, в какой степени выполнение целевых установок программ обеспечивается задекларированными задачами, результативность решения которых отслеживается по принятым показателям.
2. Выяснение того, как отражается ресурсная специфика регионального развития в принятых показателях экологических программ.
3. Выявление доли в общем объеме используемых показателей (а значит, и поставленных задач) показателей сугубо региональных, отражающих специфику экологических проблем (% встречаемости от общего числа).
4. Определение, какова доля применяемых показателей, имеющих количественное выражение и, следовательно, дающих основание для оценки эффективности выполненных мероприятий (% от общего числа в контексте обозначенных целей).

Количественный контент-анализ включал в себя анализ встречаемости в программах показателей, кодирование и отнесение их к той или иной категории. Количественный анализ ориентирован на объяснение общего содержания системы показателей по регионам, а также на характеристику количественного отражения отслеживаемых показателей. Кодирование осуществлялось по нескольким направлениям.

На первом этапе было проведено распределение показателей по восьми темам с целью выявления показателей, носящих ресурсную специфику, а также определения доли показателей, отвечающих федеральным приоритетам экологической политики. На втором этапе проведена группировка индикаторов по категориям в соответствии с содержанием и количественными характеристиками.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. N 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/603677013> (дата обращения: 20.03.2024).

Письмо Минэкономразвития России N 3493-ПК/Д19и, Минфина России N 26-02-06/9321 от 06.02.2023 «О направлении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_439453/ (дата обращения: 20.03.2024).

Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 17 августа 2021 г. N 500 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_394807/ (дата обращения: 20.03.2024).

Качественный контент-анализ направлен на выявление корреляции содержания показателей федеральным целям, специфическим особенностям регионального развития ввиду сырьевой направленности развития, а также на определение доли показателей, наиболее значимых для ООС. Качественный анализ ориентирован на охват всей совокупности системы показателей, характеризующих в целом направленность экологической политики регионов, а также на анализ частных ситуаций в соответствии с региональной спецификой. По результатам анализа проведено распределение всех показателей по заданным восьми темам, выявлены показатели, носящие сугубо региональную специфику в сфере ООС, и показатели федерального уровня. Детальное описание методики представлено в работе (Мирзеханова, Кольцова, 2023).

Результаты

Общий анализ структуры и содержания региональных программ

Дальневосточный федеральный округ – самый большой по площади: 6 952,6 тыс. км² (40,6% от всей территории Российской Федерации). Он объединяет входящие в него территориальные образования, которым присущи существенные различия в освоенческих процессах, сформированной структуре хозяйства, опирающейся на природно-ресурсный потенциал и требования геополитической обстановки в прошлом и настоящем. Значительная часть дальневосточных регионов, несмотря на складывающиеся в последние годы тенденции диверсификации структуры экономики, все еще несет отпечаток ресурсно-сырьевой модели развития, истоки которой заложены в предшествующих периодах (подробнее об этом см.: Мирзеханова, 2019). До настоящего времени это все еще малоизученные и слабоосвоенные территории России, которые по уровню изученности вместе с российской Сибирью сравнивают с Африкой: «это основное континентальное пространство, где сосредоточены богатейшие, высокоперспективные и недостаточно разведанные ресурсы недр» (цит. по: Сдасюк, 2014, с. 99).

Современные перспективы развития Дальнего Востока во многом связаны с его конкурентными преимуществами перед другими частями России. Заявленная географическая переориентация вектора развития России на Восток в рамках Национальной программы социально-экономического развития³ – важнейшее условие ускоренного экономического роста регионов Дальнего Востока. Возможности развития Дальневосточного региона России видятся в том числе в усилении значимости ресурсных секторов экономики региона в связи с заинтересованностью стран – потребителей российского сырья, локализованного в восточном сегменте складывающегося мирового рынка.

³ Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/565853199> (дата обращения: 17.03.2024).

Выбор для анализа программ субъектов Дальневосточного федерального округа, обозначенных в работе, с одной стороны, определялся ресурсной специализацией их структуры экономики, высоким инвестиционным потенциалом, конкурентными преимуществами на производимую продукцию на мировом рынке, а с другой – соподчиненным положением экологического блока в региональных программах, призванных решать экологические вопросы. Из Таблицы 1 видно, что даже на фоне субъектов Дальневосточного федерального округа ресурсная составляющая в валовом региональном продукте (далее – ВРП) исследуемых регионов в территориально-отраслевой структуре резко выделяется, как в денежном эквиваленте, так и долей производств.

Практически для всех субъектов наиболее значительный вклад в экономику традиционно вносит добыча полезных ископаемых. Так, на долю этого сегмента территориально-отраслевой структуры хозяйства приходилось 63,3% продукции, отгруженной за 2022 г. промышленными предприятиями Дальневосточного федерального округа (Латышева и др., 2023). Именно этот вид деятельности, обладающий конкурентными преимуществами относительно других отраслей, определяет специализацию анализируемых территорий.

Доля в структуре ВРП добычи полезных ископаемых Магаданской, Сахалинской областей, Республики Саха (Якутия) и Чукотского автономного округа велика и, согласно прогнозным планам, только увеличится, усиливая инвестиционную привлекательность региона⁴. При этом добыча полезных ископаемых оказывает существенное влияние на все компоненты природной среды. Технологические процессы этого вида хозяйственной деятельности предусматривают локализацию экологически опасных объектов. Например, на территории Магаданской области расположено 34 объекта с аварийно-химически опасными и взрывчатыми веществами; гидротехнические сооружения с опасными веществами, склады с нефтепродуктами и др. (Магаданская область в цифрах, 2020).

В проведенных ранее исследованиях отмечено, что не все ключевые темы национальной экологической политики, зафиксированные в программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды», нашли отражение в одноименных региональных программах рассматриваемых субъектов. В наименованиях программ, как и в подпрограммах, наблюдается несогласованность, отсутствует логически обоснованная понятная структура: так, например, в программе Республики Саха нет четко сформированных подпрограмм – все показатели разбиты на большое число тем, часто дублирующих друг друга (табл. 2).

⁴ Прогноз состояния экономики дальневосточных территорий в среднесрочной перспективе. URL: <https://www.eastrussia.ru/material/makroekonomicheskiy-landshaft-dalnego-vostoka-k-2030-godu/> (дата обращения: 21.03.2024).

Основные результаты прогнозирования социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа. URL: <https://vostokgosplan.ru/wp-content/uploads/osnovnye-rezultaty-prognozirovaniya-socialno-jekonomicheskogo-razvitiya-dalnevostochnogo-federalnogo-okruga-2030.pdf> (дата обращения: 22.03.2024).

Таблица 1

**Доля ресурсных отраслей в структуре хозяйства субъектов
Дальневосточного федерального округа, по данным Росстата за 2021 г.**

Наименование субъекта	ВРП, млн руб., 2021 г.	Общая доля ресурсных отраслей в структуре ВРП, %	Доля сектора «добыча полезных ископаемых» в структуре ВРП региона, %	Доля сектора «сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыболовство», %	Добыча полезных ископаемых, в млн руб.	Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыболовство, млн руб.
Сахалинская область	1 234 355,30	62,20	60	2,2	740613	27156
Магаданская область	314 707,60	60,40	55	5,4	173089	16994
Республика Саха (Якутия)	1 615 527,10	60,10	59	1,1	953161	17771
Чукотский автономный округ	136 152,40	43,60	41,6	2	56639	2723
Камчатский край	337 504,90	35,40	5,3	30,1	17888	101589
Забайкальский край	487 422,90	33,60	30,1	3,5	146714	17060
Еврейская автономная область	78 701,60	27,40	23,7	3,7	18652	2912
Амурская область	530 947,80	20,40	14,5	5,9	76987	31326
Хабаровский край	987 186,50	15,20	8,4	6,8	82924	67129
Республика Бурятия	342 184,80	12,10	7,8	4,3	26690	14714
Приморский край	1 308 884,10	11,20	1	10,2	13089	133506

Источники: составлена авторами по материалам Росстата.

Таблица 2

Экологические программы регионов и распределение показателей по подпрограммам

Название программы	Подпрограммы и процент показателей по каждой теме
«Обеспечение экологической безопасности, рационального природопользования и развитие лесного хозяйства Республики Саха (Якутия) на 2020–2024 годы» ¹	<p>Региональный проект 2 «Чистая страна» – 3%</p> <p>Региональный проект 3 «Сохранение лесов» – 1%</p> <p>Ведомственные проекты:</p> <p>Развитие регионального государственного экологического контроля (надзора) – 9%</p> <p>Снижение негативного воздействия на территории Республики Саха – 7%</p> <p>Обеспечение радиационной безопасности на территории Республики Саха (Якутия) – 4%</p> <p>Охрана и использование объектов животного мира – 1%</p> <p>Совершенствование федерального государственного охотничьего надзора / Воспроизводство и сохранение охотничьих ресурсов / Охрана, учет и воспроизводство охотничьих ресурсов – 12%</p> <p>Экологическое образование и просвещение населения – 4%</p> <p>Водные биологические ресурсы – 7%</p> <p>Охрана водных объектов – 4%</p> <p>Защита населенных пунктов и объектов экономики Республики Саха от наводнений и негативного воздействия вод / Обеспечение безопасности состояния гидротехнических сооружений – 4%</p> <p>Проведение мероприятий лесоустройства, ведение государственного лесного реестра, осуществление государственного кадастрового учета лесных участков / Осуществление капитальных вложений в объекты имущественного комплекса лесного хозяйства – 13%</p> <p>Комплексы процессных мероприятий – 1%</p> <p>Государственная система экологического мониторинга – 4%</p> <p>Особо охраняемые природные территории и биологические ресурсы – 13%</p> <p>Развитие республиканского зоопарка «Орто Дойду» – 7%</p>
«Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов в Камчатском крае» ²	<p>Подпрограмма 1 «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности в Камчатском крае» – 23%</p> <p>Подпрограмма 2 «Развитие и использование минерально-сырьевой базы Камчатского края» – 27%</p> <p>Подпрограмма 3 «Использование и охрана водных объектов в Камчатском крае» – 23%</p> <p>Подпрограмма 4 «Обеспечение воспроизводства и сохранения объектов животного мира и охотничьих ресурсов» – 19%</p> <p>Подпрограмма 5 «Обеспечение безопасности гидротехнических сооружений, предназначенных для защиты территорий и объектов от затопления, подтопления, разрушения берегов водных объектов, в том числе гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался» – 8%</p>
«Природные ресурсы и экология Магаданской области» ³	<p>Подпрограмма 1 «Природные ресурсы Магаданской области» – 20%</p> <p>Подпрограмма 2 «Экологическая безопасность и охрана окружающей среды Магаданской области» – 32%</p> <p>Подпрограмма 3 «Развитие водохозяйственного комплекса Магаданской области» – 24%</p> <p>Подпрограмма 4 «Обеспечение реализации государственной программы Магаданской области «Природные ресурсы и экология Магаданской области» и иных полномочий министерства природных ресурсов и экологии Магаданской области» – 24%</p>

Название программы	Подпрограммы и процент показателей по каждой теме
«Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов Сахалинской области» ⁴	Подпрограмма 1 «Отходы производства Сахалинской области» – 8% Подпрограмма 2 «Обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы Сахалинской области» – 4% Подпрограмма 3 «Региональный мониторинг атмосферного воздуха в Сахалинской области» – 16% Подпрограмма 4 «Формирование бережного отношения к природе» – 12% Подпрограмма 5 «Развитие водохозяйственного комплекса в Сахалинской области» – 40% Ключевые показатели – 20%
«Охрана окружающей среды и обеспечение рационального природопользования в Чукотском автономном округе» ⁵	Подпрограмма 1 «Воспроизводство и использование объектов животного мира» – 16% Подпрограмма 2 «Развитие сети особо охраняемых природных территорий регионального значения» – 5% Подпрограмма 3 «Предотвращение негативного воздействия на окружающую среду и ликвидация его последствий» – 8% Подпрограмма 4 «Реализация комплекса мероприятий по обращению с отходами» – 18% Подпрограмма 5 «Вселенная белого медведя» – 5% Подпрограмма 6 «Мониторинг состояния окружающей среды» – 7% Подпрограмма 7 «Обеспечение деятельности государственных органов и подведомственных учреждений» – 11% Ключевые показатели – 30%

Примечания: ¹ Постановление от 18 июля 2022 г. N 442 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Обеспечение экологической безопасности, рационального природопользования и развитие лесного хозяйства Республики Саха (Якутия)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/406179724> (дата обращения: 09.12.2023).

² Постановление от 3 ноября 2017 г. N 460-П «О государственной Программе Камчатского края «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов в Камчатском крае». URL: <https://docs.cntd.ru/document/555617022> (дата обращения: 15.12.2023).

³ Постановление от 8 октября 2021 г. N 771-пп «Об утверждении государственной программы Магаданской области «Природные ресурсы и экология Магаданской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/577913478> (дата обращения: 15.12.2023).

⁴ Постановление от 6 августа 2013 г. N 415 «Об утверждении государственной программы Сахалинской области «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов Сахалинской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/460155024> (дата обращения: 01.12.2023).

⁵ Постановление от 15 января 2015 г. N 20 «Об утверждении Государственной программы «Охрана окружающей среды и обеспечение рационального природопользования в Чукотском автономном округе». URL: <https://docs.cntd.ru/document/424029935> (дата обращения: 14.12.2023).

Источники: составлена авторами (– и далее, если не указано иное).

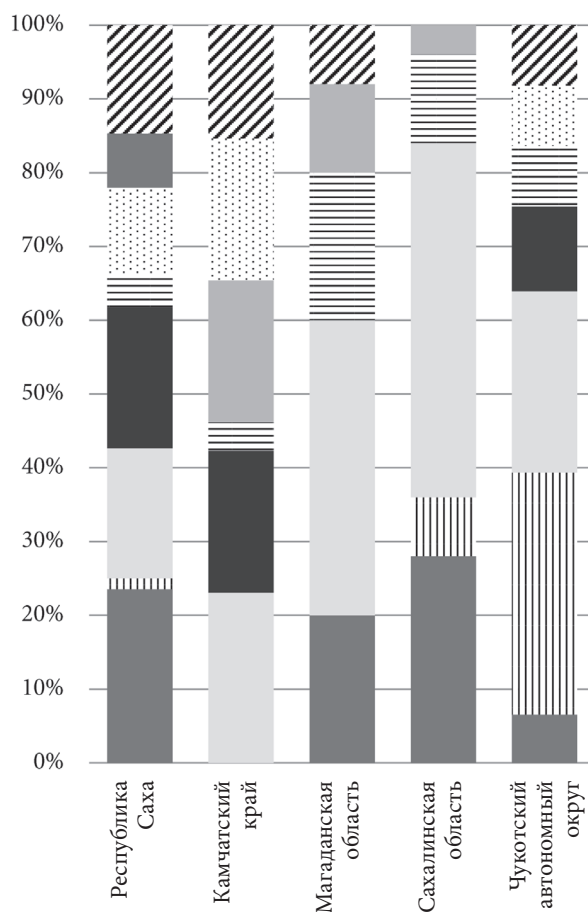
Как видно из представленной таблицы, в программах регионов нет ни единства в названиях программ и подпрограмм, ни полного соответствия ключевым темам национальной экологической политики. Например, не везде присутствует такая важная тема, как обращение с отходами.

Анализ содержания подпрограмм и зафиксированных в них показателей позволил выделить для отличающихся ресурсной спецификой структуры хозяйства регионов общие темы программ. Все показатели программ распределены по соответствующим темам (рис. 1). Вопросы тем №№ 1–5 задекларированы на федеральном уровне и фигурируют в национальной

программе «Охрана окружающей среды». Показатели, отнесенные к темам №№ 6–8, носят преимущественно ресурсную специфику. В отдельную группу вынесены показатели, которые вообще не имеют отношения к ООС и целям экологических программ.

Рисунок 1

**Основные темы экологических программ
ресурсных регионов Дальневосточного федерального округа
и доля показателей по каждой теме, %**



Источники: составлен авторами по материалам программ в области ООС исследуемых субъектов ДФО (– и далее, если не указано иное).

Из Рисунка 1 видно, что не во всех экологических программах регионов в должной мере отражены такие первостепенной важности темы, как рациональное природопользование и снижение негативного воздействия на окружающую среду, обращение с отходами, сохранение биоразнообразия и развитие особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). В то же время во всех программах говорится о ресурсной специфике, что нашло отражение как в названиях, так и в структуре показателей (см. табл. 3).

Таблица 3

**Отражение ресурсной специфики в программах регионов
Дальневосточного федерального округа**

Субъект ДФО	Примеры ресурсных показателей программ	Наличие признака
Республика Саха (Якутия)	<ul style="list-style-type: none"> – Отношение фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому объему изъятия древесины. – Доля площади земель лесного фонда, переданных в пользование, в общей площади земель лесного фонда 	А, Б, В
Камчатский край	<ul style="list-style-type: none"> – Прирост запасов общераспространенных полезных ископаемых (песчано-гравийные материалы). – Прирост запасов подземных питьевых и технических вод категории АВС1 + С2, нарастающим итогом. – Подготовка условий пользования участками недр местного значения в Камчатском крае в целях оформления лицензий на пользование недрами 	А, В, Г
Магаданская область	<ul style="list-style-type: none"> – Количество исследованных месторождений торфа. – Количество созданных опытных образцов для извлечения мелкого золота при разработке россыпных месторождений. – Сохранение уровня добычи общераспространенных полезных ископаемых 	А, Г
Сахалинская область	Уровень готовности цифровой геологической карты о. Сахалин масштаба 1:500000 (нарастающим итогом)	А, Г
Чукотский автономный округ	Отношение фактической добычи охотничьих ресурсов к установленным лимитам добычи по видам: лось, олень и др.	А, В

Примечания: А – в названии программы присутствует ресурсная специфика; Б – присутствуют отраслевые программы/показатели, касающиеся лесного хозяйства и использования лесных ресурсов; В – присутствуют отраслевые программы/показатели, касающиеся охотничьего хозяйства; Г – присутствуют раздел/показатели по использованию минерально-сырьевой базы.

Таким образом, общий анализ структуры и содержания программ ресурсных регионов показал, что связь с содержанием федеральных задач у регионов не вполне выдержана. Выделено восемь тем, встречающихся в экологических программах анализируемых субъектов Дальневосточного федерального округа (см. рис. 1), причем только в трех программах отражены все национальные темы, связанные с ООС. Во всех программах присутствуют показатели (или отдельные разделы), касающиеся использования природно-ресурсного потенциала территории (16% всех показателей программ), в том числе лесных, охотничьих и минерально-сырьевых ресурсов.

**Содержание применяемых показателей
и их количественных характеристик**

Результативность любой программы определяется, в том числе, и перечнем принятых в ней показателей. Как отмечают эксперты, наибольшее количество проблемных ситуаций при написании программ возникает

именно на этапе определения соответствующих индикаторов, их количества и содержания (Добролюбова, 2017; Попова, 2018 и др.).

205 показателей экологических программ рассматриваемых субъектов Дальневосточного федерального округа были распределены по пяти категориям:

- А) *показатели, непосредственно улучшающие состояние окружающей среды*: индикаторы, отслеживающие результативность мероприятий с видимым экологическим эффектом;
- Б) *показатели, материально и инфраструктурно обеспечивающие улучшение окружающей среды*: показатели, которые раскрывают эффективность мероприятий с созданием специализированной инфраструктуры, которая необходима для решения определенного спектра экологических задач;
- В) *организационно-управленческие показатели*, связанные с организацией и обеспечением природоохранной, научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности на территории, а также с обеспечением функций исполнительных органов государственной власти в установленной сфере;
- Г) *информационно-образовательные показатели*, оценивающие проводимые мероприятия и обеспечивающие информационную доступность населения к полученным результатам. Они также ориентированы на экологическое просвещение населения и вовлечение его в деятельность по охране окружающей среды;
- Д) *показатели, не имеющие прямого отношения к целям программы* (см. об этом: Мирзеханова, Кольцова, 2023).

В Таблице 4 приведены наиболее характерные примеры показателей, используемых в региональных программах рассматриваемых субъектов ДФО в контексте обозначенных категорий.

Таблица 4

Примеры показателей программ ресурсных регионов по выделенным категориям

Категории	Примеры показателей программ ресурсных регионов
А	<ul style="list-style-type: none"> – Число ликвидированных наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда. – Охват территории республики экологическим мониторингом. – Количество реализованных мер для управления углеродным балансом. – Площадь восстановленных, в том числе рекультивированных земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического вреда
Б	<ul style="list-style-type: none"> – Число гидротехнических сооружений с неудовлетворительным и опасным уровнем безопасности, приведенных в безопасное техническое состояние
В	<ul style="list-style-type: none"> – Количество муниципальных образований, на территории которых проведены мероприятия по снижению негативного воздействия на окружающую среду. – Руководство и управление в сфере установленных функций – центральный аппарат (другие вопросы в области охраны окружающей среды)

Категории	Примеры показателей программ ресурсных регионов
Г	<ul style="list-style-type: none"> – Доля детей и молодежи, принимающих участие в ежегодных творческих конкурсах, от общего количества обучающихся в образовательных учреждениях. – Площадь лесных пожаров на землях лесного фонда. – Количество сотрудников, реализующих мероприятия по обеспечению функционирования ООПТ и биологических ресурсов Республики Саха (Якутия) в области сохранения и восстановления биоразнообразия животного и растительного мира. – Численность населения, качество жизни которого улучшится в связи с ликвидацией несанкционированных свалок в границах городов
Д	<ul style="list-style-type: none"> – Сохранение уровня добычи общераспространенных полезных ископаемых. – Количество исследованных месторождений торфа. – Количество созданных опытных образцов для извлечения мелкого золота при разработке россыпных месторождений. – Количество лесных бизонов, содержащихся в питомниках. – Количество должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный охотничий надзор на территории Республики Саха. – Количество видов животных в республиканском зоопарке. – Посещаемость зоопарка

Рисунок 2 отражает распределение используемых в региональных экологических программах показателей по их содержанию. Лишь 17% всех показателей в рассматриваемых программах непосредственно ориентированы на улучшение экологической обстановки и 13% – на обеспечение процессов по ее улучшению (материально-технические показатели).

Рисунок 2

Соотношение используемых в региональных экологических программах показателей по их содержанию, абс. ед.

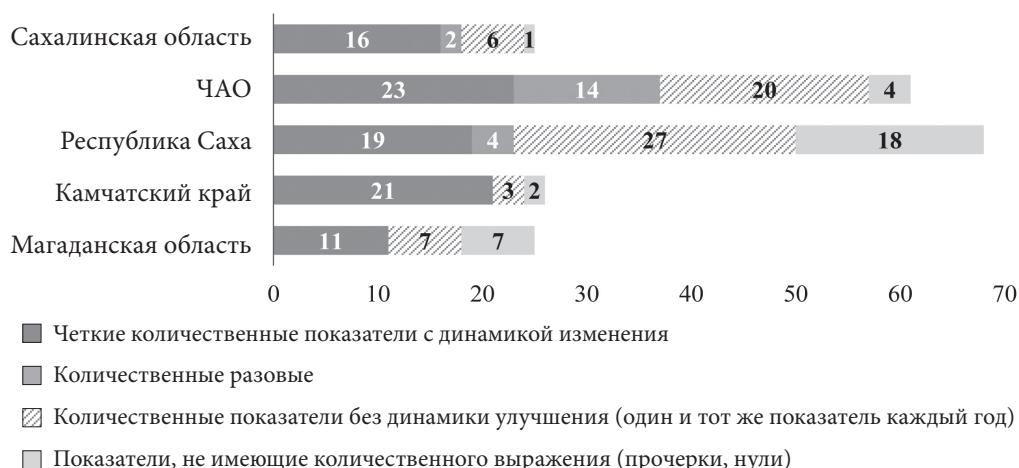


Наибольшее количество показателей категории А и Б зафиксировано в программах Сахалинской области и Чукотского автономного округа. Значительная доля всех показателей относится к информационно-образовательному блоку (30%): больше всего таких показателей используется в программах Чукотского автономного округа и Республики Саха. 23% принятых показателей, на взгляд авторов статьи, не имеют прямого отношения к охране окружающей среды. Наибольшее количество показателей, не относящихся к вопросам ООС (категория Д), зафиксировано в программах Республики Саха и Камчатского края. 17% показателей связаны с организационно-управленческой деятельностью.

Немаловажным критерием оценки эффективности программ помимо содержания служат и количественные характеристики принятых показателей. Их анализ и оценка проведены в соответствии с четырьмя критериями (рис. 3). Стоит отметить, что 44% принятых показателей всех программ имеют количественное измерение с динамикой изменения по годам. 31% всех показателей имеют количественное выражение, но не изменяются в динамике, а значит, сложно будет оценить эффективность проводимых экологических мероприятий. Больше всего таких показателей содержится в программах Республики Саха и Чукотского автономного округа. 15% всех показателей программ не имеют количественного выражения, обозначены лишь декларативно.

Рисунок 3

Распределение показателей экологических программ регионов по количественным признакам, абс. ед.



Региональные показатели программ

Региональная экологическая политика представляет собой комплексную систему, на которую оказывает влияние множество факторов. «В связи с сохраняющейся централизацией в России можно ожидать, что большое значение будет иметь такой экзогенный фактор, как приверженность субъектов Российской Федерации стратегии федерального центра при выра-

ботке собственной региональной экологической политики» (Турцева, 2022, с. 27). При планировании региональных программ рассматриваемых субъектов Дальневосточного федерального округа очевидно, что разработчики, отдавая «дань» федеральному центру, исходят из собственных локальных потребностей и необходимости решать местные проблемы, не прибегая «к политике подражания, копированию целей федеральных государственных программ» (Турцева, 2022, с. 31). Региональные показатели помогут раскрыть содержание тех задач, которые, по мнению разработчиков, являются наиболее значимыми для конкретной территории, соответствуют вектору национальной экологической политики и имеют реальный шанс быть решенными в складывающейся системе бюджетного финансирования.

В каждой экологической программе помимо федеральных показателей выделяется значительный блок специфических индикаторов для решения сугубо региональных задач: например, в Чукотском автономном округе это вопросы взаимодействия человека и белого медведя, для Камчатского края – развитие уникальных ООПТ (Долина гейзеров) и т.д. (табл. 5).

Таблица 5

Примеры показателей региональной специфики в программах Дальневосточного федерального округа

Субъект ДФО	Примеры показателей региональной специфики
Республика Саха (Якутия)	<ul style="list-style-type: none"> – Коэффициент изученности объектов животного мира, включенных в Красную книгу Российской Федерации, на территории республики. – Охват населения республиканской экологической акцией «Природа и мы». – Охват улусов/районов рекламно-информационными материалами. – Объем выпуска личинок (молоди) водных биологических ресурсов в водные объекты Республики Саха (Якутия). – Охват территории республики экологическим мониторингом. – Доля видов редких и исчезающих животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и Красную книгу Республики Саха (Якутия), от общего видового состава
Камчатский край	<ul style="list-style-type: none"> – Количество проведенных эколого-просветительских мероприятий, направленных на повышение уровня экологических знаний и формирование экологической культуры населения Камчатского края. – Количество проведенных охранных мероприятий, направленных на обеспечение сохранности природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков, и объектов на ООПТ. – Доля рекреационного обустройства территории зон хозяйственного назначения природного объекта «Долина гейзеров». – Количество посещений природного объекта «Долина гейзеров»
Магаданская область	<ul style="list-style-type: none"> – Протяженность участков русел рек, на которых осуществлены работы по оптимизации их пропускной способности. – Расчистка русел рек от речных наносов, в пределах населенных пунктов. – Сохранение уровня добычи общераспространенных полезных ископаемых. – Обеспечение участия команды от Магаданской области во Всероссийской геологической олимпиаде. – Количество школьников, привлеченных к занятиям по горно-геологическому направлению, в том числе к участию в геологических походах

Субъект ДФО	Примеры показателей региональной специфики
Сахалинская область	<ul style="list-style-type: none"> – Уровень готовности цифровой геологической карты о. Сахалин масштаба 1:500000 (нарастающим итогом). – Количество разработанной документации по удалению затонувшего имущества. – Доля фактически разграниченной площади лесопаркового зеленого пояса к общей площади лесопаркового зеленого пояса
Чукотский автономный округ	<ul style="list-style-type: none"> – Количество мероприятий по защите человека от белого медведя в границах населенных пунктов, расположенных в береговой зоне Чукотского автономного округа, выполненные некоммерческими организациями Чукотского автономного округа. – Мониторинг объектов животного мира Чукотского автономного округа, не отнесенных к охотничьим ресурсам. – Составление базы данных о конфликтах «человек – белый медведь» на территории Чукотского автономного округа. – Количество общин и иных юридических лиц коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, заключивших охотхозяйственное соглашение, получающих финансовую поддержку. – Отношение фактической добычи охотничьих ресурсов к установленным лимитам добычи по видам: лось, олень и т.д.

Как показал анализ, в программах регионов 73% всех показателей отражают региональную специфику (рис. 4). Это является свидетельством того, что при планировании в регионах берут за основу собственные внутренние разработанные документы (региональные стратегии и концепции) (Турцева, 2022).

Рисунок 4

Соотношение региональных и федеральных показателей в экологических программах отдельных субъектов Дальневосточного федерального округа, (абс. ед.)



При формировании региональной экологической политики важной задачей является достижение оптимального соответствия национальных и региональных задач с учетом финансирования конкретного региона. Именно

на уровне региона происходит взаимодействие всех участников, оказывающих влияние на принимаемые решения: решения, в которых необходимо учитывать особенности территориально-отраслевой структуры хозяйства, специфики производства, существующих геоэкологических проблем. То, что определяющую роль в формировании нормативно-правовых актов, принятии ключевых тем, нормативов и целей в области ООС продолжает играть федеральный центр, порой «ограничивает возможности субъектов региональной экологической политики привлекать заинтересованные стороны к процессу принятия решений» (Турцева, 2021, с. 311). Оптимальный баланс использования национальных и региональных показателей в реализации экологических программ позволит обеспечить решение региональных задач с учетом национальных требований.

Таким образом, полученные результаты позволили выделить главные недостатки в разработанных программах:

- Не все программы имеют выдержанную структуру и четкие подпрограммы.
- 16% показателей программ рассматриваемых регионов имеют ресурсную специфику.
- Значительная часть показателей не имеет количественного выражения, а значит, невозможно отследить динамику изменений и результативность принимаемых мер.
- Слишком большое количество показателей (например, в программах Республики Саха и Чукотского автономного округа), значительная доля которых не имеет отношения к ООС, не имеет четкого количественного выражения или касается вопросов использования природно-ресурсного потенциала.

Заключение

Активизация хозяйственной деятельности в рамках восточного развития российской экономической и инвестиционной политики требует оценивать ресурсный потенциал субъектов Дальневосточного федерального округа как территориального плацдарма развития экономики Восточной Азии. Региональные стратегии, в том числе и в области обеспечения экологического благополучия, должны учитывать предстоящие перемены. Необходимо, оценив недостатки в предшествующей работе, совершенствовать программные документы.

Представленный в настоящей статье анализ индикаторов экологических программ регионов ДФО с ресурсной специализацией экономики позволил увидеть спектр проблем, формирующихся уже на стадии разработки программ. Были отмечены общие для всех программ недостатки, такие как, например:

- декларативный характер отдельных задач, не имеющих продуманного механизма реализации и корректировки, что делает вводимые под эти задачи показатели безрезультативными;
- обобщенные формулировки части ожидаемых результатов, заявленных в документах, затрудняет анализ их эффективности;

- отсутствие четких количественных показателей, а также большое число расплывчатых показателей (без сроков и динамики улучшения) только создает эффект перегруженности документа, как и множество показателей, не имеющих отношения к ООС и др.

Выявленные проблемы в формировании экологических программ ресурсоориентированных регионов Дальневосточного федерального округа отражаются на результативности выполнения поставленных сугубо природоохранных задач, что полностью подтверждает выдвинутую гипотезу. Ресурсная специализация территориально-отраслевой структуры хозяйства региона должна быть в полной мере отражена в программе, обеспечивающей охрану окружающей среды в виде применения специальных показателей. Такая программа должна быть четко специализированной и ориентированной на экологический блок развития региона (в нем собственных нерешенных вопросов достаточно).

Результативность экологических программ во многом зависит от качества проработки социально-экономических, ресурсных и экологических стратегий развития территорий, взаимной увязки их целей и задач, координации тактических решений и оценки эффективности полученных достижений в рамках каждой стратегии.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бородин А.И., Киселева, Н.Н., Шаш, Н.Н. Оценка эффективности региональных экологических программ // Финансовый журнал. 2011. № 4. С. 49–62.
2. Власенко Т.В., Ксенз В.Я. Современные экологические программы Ростовской области // Экономика и экология территориальных образований. 2015. № 4. С. 81–85.
3. Добровольская О.П., Федченко С.С. Обоснование направлений повышения эффективности реализации региональных программ в сфере экологии и охраны природных ресурсов в республике Крым. Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского // Экономика и управление. 2021. Т. 7 (73), № 4. С. 30–41.
4. Добролюбова Е.И. Методические проблемы оценки эффективности государственных программ // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1. С. 95–105.
5. Магаданская область в цифрах. 2020: Крат. стат. сб. Хабаровскстат. Магадан, 2020.

6. Мирзеханова, З.Г., Кольцова А.А. Экологические программы регионов ДФО: анализ используемых показателей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 95–121. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-95-121
7. Мирзеханова З.Г., Кольцова А.А. Экологические программы регионов Дальневосточного федерального округа: сравнительный анализ // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2023. Т. 87, № 8. С. 1303–1314. DOI: 10.31857/S2587556623080137. EDN: GRMCQQ
8. Мирзеханова З.Г., Кольцова А.А. Экологическая политика регионов Дальневосточного федерального округа в контексте национальных стратегических целей // Экономика региона. 2024. Т. 20, № 1. С. 218–234. DOI: 10.17059/ekon.reg.2024-1-15
9. Мурзин А.Д., Мурзина С.М. Анализ практики реализации региональных экологических программ в России и за рубежом // Экономика и экология территориальных образований. 2017. № 2. С. 124–133.
10. Попова А.Г. К вопросу об оценке результативности региональной политики как совокупности экономического, социального и экологического компонентов // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2018. Т. 54, № 2. URL: <https://eee-region.ru/article/5408/> (дата обращения: 22.03.2024).
11. Преображенский Б.Г., Недикова Л.Г. Концептуальные аспекты формирования региональной экологической программы и оценка практики ее реализации в контексте устойчивого и безопасного развития территории // Регион: системы, экономика, управление. 2020. Т. 5, № 4. С. 143–160.
12. Сдасюк Г.В. Глобализация, концепции развития и политика использования природных ресурсов – зарубежный опыт // Природопользование и современное развитие современной России (под ред. И.Н. Волковой, Н.Н. Ключева). М.: Медиа-Пресс, 2014. С. 83–120.
13. Тулякова И.В. Оценка эффективности государственных программ. Проблемы и перспективы // Финконтроль. 2017. № 4. URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/332551/> (дата обращения: 22.03.2024).
14. Турцева К.П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России // Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 309–334. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-309-334
15. Турцева К.П. Векторы региональной экологической политики в России: анализ государственных программ // Вестник Пермского университета. Политология. 2022. Т. 16, № 3. С. 27–40. DOI: 10.17072/2218-1067-2022-3-27-40
16. Убонова Д.З. Проблемы разработки региональных программ охраны окружающей среды // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2020. № 4. С. 133–138.

17. Ферару Г.С. Растворцев А.Ф., Благадырева А.М. Методические подходы к формированию и реализации региональной экологической политики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 27–36.
18. Шахворостов Г.И., Яцкова Е.А. Разработка предложений по совершенствованию региональной политики охраны окружающей среды (на примере Воронежской области) // Регион: системы, экономика, управление. 2020. Т. 5, № 4. С. 62–69. DOI: 10.22394/1997-4469-20251-4-62-69
19. Шахова И.Ю., Онопюк Е.Ю. Экономика региона: анализ региональных программ по экологической безопасности // Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством» (Ивэкофин). 2022. Т. 51, № 01. С. 121–130. DOI: 10.6060/ivecofin.2022511.592
20. Шкиперова Г.Т. Экологическая политика как инструмент согласования интересов экономического развития и экологической безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2016. Т. 12, № 6. С. 97–110.
21. Шкиперова Г.Т., Дружинин П.В. Оценка результативности политики в сфере обеспечения экологической безопасности регионов России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2018. Т. 14, № 12. С. 2356–2372. DOI: 10.24891/ni.14.12.2356
22. Ahrend R. How to sustain growth in a resource based economy?: The main concepts and their application to the Russian case // OECD Economics Department Working Papers. 2006. No. 478. OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/622880627053
23. Bengtsson M. How to plan and perform a qualitative study using content analysis // Nursing Plus Open. 2016. No. 2. P. 14–28. DOI: 10.1016/j.npls.2016.01.001
24. Deng X., Song M., Li Zh., Zhang F., Liu Y. Environment and Natural Resources Economics: Overview. 2024. P. 1–28. DOI: 10.1007/978-981-99-9923-1_1
25. Guo M., Li Q., Wu Ch., Le Vine S., Ren G. Content analysis of Chinese cities. Five-Year Plan transport policy documents // Case Studies on Transport Policy. 2023. No. 13. Art. no. 101055. DOI: 10.1016/j.cstp.2023.101055
26. Kochergin D., Zhernov E., Logachev V., Shutko L. Resource Regions and the Transition to Sustainable Knowledge-based Development: Escaping the Resource Curse? // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. 2021. DOI: 10.1088/1755-1315/942/1/012001
27. Leduc G. et al. How are ecological approaches justified in European rural development policy? Evidence from a content analysis of CAP and rural development discourses // Journal of Rural Studies. 2021. No. 86. P. 611–622. DOI: 10.1016/j.jrurstud.2021.06.009
28. Schimberg R. The Influence of Environmental Reporting on Policy Making // Journal of Communication. 2024. No. 5. DOI: 10.47941/jcomm.1688
29. Soliz A., Carvalho T., Sarmiento-Casas C., Sánchez-Rodríguez J., El-Geneidy A. Scaling up active transportation across North America: A comparative content analysis of policies through a social equity framework // Transportation Research Part A: policy and practice. 2023. Vol. 176. Art. No. 103788. DOI: 10.1016/j.tra.2023

REFERENCES

1. Ahrend, R. (2006) 'How to sustain growth in a resource based economy?: The main concepts and their application to the Russian case', *OECD Economics Department Working Papers*, 478. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/622880627053
2. Bengtsson, M. (2016) 'How to plan and perform a qualitative study using content analysis', *Nursing Plus Open*, 2, pp. 14–28. DOI: 10.1016/j.npls.2016.01.001
3. Borodin, A.I., Kiseleva, N.N. and Shash, N.N. (2011) 'Evaluation of the effectiveness of regional environmental programs', *Finansovyi zhurnal*, 4, pp. 49–62. (In Russian).
4. Deng, X., Song, M., Li, Zh., Zhang, F. and Liu, Y. (2024) *Environment and natural resources economics: Overview*. DOI: 10.1007/978-981-99-9923-1_1
5. Dobrolyubova, E.I. (2017) 'Methodological problems of evaluating the effectiveness of state programs', *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii*, 1, pp. 95–105. (In Russian).
6. Dobrovolskaya, O.P. and Fedchenko, S.S. (2021) 'Substantiation of directions for increasing the efficiency of the implementation of regional programs in the field of ecology and protection of natural resources in the Republic of Crimea', *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. Ekonomika i upravlenie*, 7 (73) (4), pp. 30–41. (In Russian).
7. Feraru, G.S., Rastvortsev, A.F. and Blagadyreva, A.M. (2011) 'Methodological approaches to the formation and implementation of regional environmental policy', *Public Administration Issues*, 1, pp. 27–36. (In Russian)
8. Guo, M., Li, Q., Wu, Ch., Le, Vine S. and Ren, G. (2023) 'Content analysis of Chinese cities' Five-Year Plan transport policy documents', *Case Studies on Transport Policy*, 13, 101055. DOI: 10.1016/j.cstp.2023.101055
9. Kochergin, D., Zhernov, E., Logachev, V. and Shutko, L. (2021) *Resource regions and the transition to sustainable knowledge-based development: Escaping the resource curse?*. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. DOI: 10.1088/1755-1315/942/1/012001
10. Leduc, G. et al. (2021) 'How are ecological approaches justified in European rural development policy? Evidence from a content analysis of CAP and rural development discourses'. *Journal of Rural Studies*, 86, pp. 611–622. DOI: 10.1016/j.jrurstud.2021.06.009
11. *Magadan region in figures 2020: statistics digest* (2020) Khabarovsk – Magadan.
12. Mirzekhanova, Z.G. and Koltsova, A.A. (2023) 'Environmental programs of the Far Eastern Federal District: Goal priorities', *Izvestiya Rossiiskoi Akademii Nauk. Seriya Geograficheskaya*, 87(8), pp. 1303–1314. (In Russian) DOI: 10.31857/S2587556623080137. EDN: GRMCQQ

13. Mirzekhanova, Z.G. and Koltsova, A.A. (2023) 'Environmental programs of the Far Eastern regions: Indicators analysis', *Public Administration Issues*, 3, pp. 95–121. (In Russian). (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-95-121
14. Mirzekhanova, Z.G. and Koltsova, A.A. (2024) 'Regional environmental policy of the Far Eastern Federal District in the context of national strategic goals', *Economy of regions*, 20(1), pp. 218–234. (In Russian). DOI: 10.17059/ekon.reg.2024-1-15
15. Murzin, A.D. and Murzina, S.M. (2017) 'Analysis of the practice of implementing regional environmental programs in Russia and abroad', *Economy and ecology of territorial subjects*, 2, pp.124–133. (In Russian).
16. Popova, A.G. (2018) 'To the question of assessing the effectiveness of regional policy, as a combination of economic, social and environmental components', *Regional economy and management: electronic scientific journal*, 2(54), art. no. 5408. Available at: <https://eee-region.ru/article/5408/> (accessed 22 March 2024). (In Russian).
17. Preobrazhensky, B.G. and Nedikova, L.G. (2020) 'Conceptual aspects of forming a regional environmental program and evaluating the practice of its implementation in the context of sustainable and safe development of the territory', *Region: systems, economy, management*, 4 (5), pp. 143–160. (In Russian). DOI: 10.22394/1997-4469-2020-51-4-143-160
18. Schimberg, R. (2024) 'The influence of environmental reporting on policy making', *Journal of Communication*, 5, pp. 14–26. DOI: 10.47941/jcomm.1688
19. Sdasjuk, G.V. (2014) 'Globalization, concept development and policy of using natural resources – international experience', in: *Nature management and modern development of modern Russia*. Eds. I.N. Volkovoj, N.N. Kljueva. Media-Press: Moscow, pp. 83–120. (In Russian).
20. Shakhova, I.Yu. and Onopyuk, E.Yu. (2022) 'Regional economy: analysis of regional environmental safety programs', *Ivecofin*, 01(51), pp. 121–130. (In Russian) DOI: 10.6060/ivecofin.2022511.592.
21. Shakvorostov, G.I. and Yatskova, E.A. (2020) 'Development of proposals for improving the regional policy of environmental protection (on the example of the Voronezh region)', *Region: systems, economy, management*, 4(5), pp. 62–69. (In Russian). DOI: 10.22394/1997-4469-20251-4-62-69
22. Shkiperova, G.T. (2016) 'Environmental policy as a tool for reconciling the interests of economic development and environmental safety', *National Interests: Priorities and Security*, 6(339), pp. 97–110. (In Russian).
23. Shkiperova, G.T. and Druzhinin, P.V. (2018) 'Evaluating the efficiency of the environmental security policy in the Russian Regions', *National Interests: Priorities and Security*, 14(12), pp. 2356–2372. (In Russian). DOI: 10.24891/ni.14.12.2356
24. Soliz, A., Carvalho, T., Sarmiento-Casas, C., Sánchez-Rodríguez, J. and El-Genaidy, A. (2023) 'Scaling up active transportation across North America: A comparative content analysis of policies through a social equity framework', *Transportation Research Part A: policy and practice*, 176, art. no. 103788. DOI: 10.1016/j.tra.2023.103788

25. Tulyakova, I.V. (2017) 'Evaluation of the medical effectiveness of programs. Problems and prospects', *Financial control*, 4. Available at: <https://rufincontrol.ru/online/article/332551/> (accessed 22 March 2024).
26. Turtseva, K.P. (2021) 'Stakeholders of Russian regional environmental policy', *Ars Administrandi*, 13(3), pp. 309–334. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3309-334
27. Turtseva, K.P. (2022) 'Vectors of regional environmental policy in Russia: analysis of state programs', *Bulletin of the Perm University. Political science*, 16(3), pp. 27–40. (In Russian). DOI: 10.17072/2218-1067-2022-3-27-40
28. Ubonova, D.Z. (2020) 'Problems of developing regional environmental protection programmes', *Bulletin of Buryat State University. Economics and Management*, 4, pp. 133–138. (In Russian).
29. Vlasenko, T.V. and Ksenz, V.Y. (2015) 'Modern ecological programs of the Rostov region', *Economy and ecology of territorial entities*, 4, pp. 81–85. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 18.04.2024;
одобрена после рецензирования 17.06.2024;
принята к публикации 25.09.2024.

Научная статья

УДК: 332.02; 334.021

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-187-210

ПРАКТИКИ ПОДДЕРЖКИ КРЕАТИВНЫХ ИНДУСТРИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Ривчун Татьяна Евгеньевна¹
Вапнярская Ольга Игоревна²
Платонова Наталья Алексеевна³

^{1, 2, 3} Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20.

¹ Доктор экономических наук, заместитель декана, факультет креативных индустрий;
rivchun@hse.ru; ORCID: 0000-0002-7673-8947

² Кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора, Институт развития
креативных индустрий; ovarnyarskaya@hse.ru; ORCID: 0000-0003-3276-6003

³ Доктор экономических наук, профессор, Школа дизайна; na.platonova@hse.ru;
ORCID: 0000-0003-4589-176X

Аннотация. В настоящей статье изучаются практики поддержки креативных индустрий на региональном уровне. В субъектах Российской Федерации складываются различные подходы к работе с креативными индустриями. Цель исследования – обобщение опыта поддержки креативных индустрий на региональном уровне и выявление перспективных механизмов стимулирования творческого предпринимательства. Основными методами исследования был кабинетный анализ отечественной и зарубежной научной литературы и нормативно-правовых актов, а также сравнительно-сопоставительный анализ практик работы институтов развития креативных индустрий, частных и общественных инициатив по данным из открытых источников. Авторы подтвердили гипотезу о разнообразии подходов к поддержке креативных индустрий. Это связано с неопределенностью креативной специализации регионов, а также с отсутствием ясных целей развития этой сферы для региональной экономики. Исследование показало, что наиболее перспективными мерами поддержки креативного предпринимательства являются: стимулирование экспорта; программы акселерации и инкубирования творческих проектов; поддержка творческих проектов, имеющих предпринимательский потенциал, но еще не вышедших на рынок. Но именно эти меры крайне редко применяются в настоящее время или не применяются вообще. По мнению авторов, практическое значение проведенного исследования заключается в возможности использования его результатов для совершенствования работы по поддержке креативных индустрий на региональном уровне.

Ключевые слова: креативные индустрии, регион, поддержка, институт развития, нормативно-правовой акт.

Для цитирования: Ривчун Т.Е., Вапнярская О.И., Платонова Н.А. Практики поддержки креативных индустрий на региональном уровне // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 3. С. 187–210. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-187-210

Original article

PRACTICES OF SUPPORTING CREATIVE INDUSTRIES AT THE REGIONAL LEVEL

Tatiana E. Rivchun¹,
Olga I. Vapnyarskaya²,
Natalia A. Platonova³

^{1,2,3} National Research University Higher School of Economics (HSE University); 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia.

¹ Doctor of Economics, Deputy Dean, Faculty of Creative Industries; rivchun@hse.ru; ORCID: 0000-0002-7673-8947

² PhD (in Economics), Associate Professor, Deputy Director, Institute for Creative Industries Development; ovapnyarskaya@hse.ru; ORCID: 0000-0003-3276-6003

³ Doctor of Economics, Professor, Professor, HSE Art and Design School; na.platonova@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4589-176X

Abstract. This article examines the practices of supporting creative industries at the regional level. In the Russian Federation regions, different approaches to working with creative industries are emerging. The purpose of the study was to summarize the experience of supporting creative industries at the regional level and to identify promising areas for the implementation of measures aimed at stimulating creative entrepreneurship. The research implemented desk analysis of Russian and foreign scientific literature and regulations, as well as comparative analysis of the practices of creative industries development institutions, private and public initiatives based on data from open sources. The authors confirmed the hypothesis about the diversity of approaches to supporting creative industries which is due to the uncertainty of the creative specialization of the regions, as well as the lack of clear development goals of creative industries for the regional economy. The study showed that the most promising areas for the development of measures to support creative entrepreneurship, which are rarely used at present or not applied at all, are measures to stimulate exports, acceleration and incubation programs for creative projects, to support creative projects that have entrepreneurial potential, but have not yet entered the market. According to the authors, the practical significance of the study lies in the possibility of using its results to improve the work to support creative industries at the regional level.

Keywords: creative industries, region, support, development institution, regulatory act.

For citation: Rivchun, T.E., Vapnyarskaya, O.I. and Platonova, N.A. (2024) 'Practices of supporting creative industries at the regional level', *Public Administration Issues*, 3, pp. 187–210 (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-3-187-210

JEL Classification: R11, R58, Z11.

Введение

Концепция развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 г.¹ (далее – Концепция) определила приоритетность творческих индустрий, значимость креативного предпринимательства, а также целевые показатели и условия развития креативной экономики. Содержание Концепции и плана мероприятий по ее реализации ориентируют администрации субъектов Российской Федерации на увеличение доли креативного предпринимательства в региональной экономике, на включение креативных индустрий в число перспективных экономических специализаций регионов, а также на обеспечение полноты и доступности механизмов поддержки на всех стадиях предпринимательского процесса. Поэтому в субъектах Российской Федерации активизировались усилия по интеграции креативных индустрий в правовое поле и поиску форм поддержки креативного предпринимательства. Вопросы поиска механизмов государственного участия и поддержки креативных индустрий, условия их применения и потенциальная результативность рассматривались многими исследователями через призму устойчивого развития отдельных территорий и рынков, вклада креативных индустрий в экономику и определения границ этого сектора.

Важность и результативность развития креативных индустрий на региональном уровне не нуждается в излишних доказательствах; между тем вопросы выбора мер поддержки не получили типовых решений, хотя представители предпринимательского сообщества, органов государственного и муниципального управления признают необходимость выработки единых подходов. В Российской Федерации перспективы развития креативных индустрий оцениваются высоко (см.: Абанкина, Николаенко, Романов, Щербак, 2021), но при этом динамика изменений самих креативных индустрий, цифровизация экономики и другие факторы усложняют задачи стимулирования их развития (см.: Антонова, Елисеева, 2021; Шкаркина, 2022).

Большинство исследований вклада креативных индустрий в городскую экономику, экономику сельских территорий или периферийных регионов, региональную и/или национальную экономики так или иначе указывают

¹ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2021 г. N 2613-р.

на необходимость поддержки творческого предпринимательства на различных стадиях процесса – от создания бизнеса до решения экспортных задач (Collins, Mahon, Murtagh, 2018; Oyekunle, Sirayi, 2018). Разнообразие моделей развития новых продуктов, основанных на культурных ресурсах и локальном наследии, привлекательных для местного населения и туристов, увеличивает число различных практик кооперации и взаимодействия субъектов рынка как между собой, так и с государственными институциями (см. об этом: Abankina, 2013), а также требует участия городских и региональных администраций, в том числе в вопросах развития местных брендов (см. об этом: Bassols, Leicht, 2020). При этом, как правило, исследования региональных экосистем креативной экономики сопровождаются рекомендациями по активизации сотрудничества регуляторов и правительственных учреждений с креативным сообществом по вопросам повышения качества товаров и услуг, диверсификации рынков, в том числе экспортных, развития инновационных подходов и дизайна, транспортной и распределительной инфраструктуры, обучения, продвижения и маркетинга на новых рынках (Munawar, Munawar, Tarmidi, 2023). К вопросам стратегического регулирования этого сектора обращаются и отечественные эксперты (см., например: Бровинская, Залевская, Морданов, 2022), указывая на необходимость комплексных подходов и активной роли региональных администраций.

Высокая эффективность акселерации, просвещения и финансирования новых креативных междисциплинарных и межотраслевых предприятий и проектов отмечается исследователями опыта Австрии и Словении (Purg, Cacciato, Gerbec, 2023, p. 125). Центр креативности – Институт развития креативных индустрий Словении – своей целью поставил поддержку «создания большого количества новых стартапов, продуктов или услуг, которые будут коммерчески жизнеспособными, для того чтобы развивать экономически устойчивую креативную индустрию» (Ibid.: p. 126). Тем самым активизация предпринимательства в креативном секторе, как показывает зарубежный опыт, является не только средством увеличения количества субъектов рынка и создания новых продуктов, но и системообразующим фактором. В России эти процессы получили практические доказательства на примере роста капитализации объектов культурного наследия (Абанкина, Гнедовский, 2017).

Теме акселерации и инкубации креативных проектов посвящен целый ряд работ, в которых показано, как творческий акселератор, фокусирующийся на доработке творческой составляющей проекта, помогает институтам развития креативных индустрий отбирать потенциально устойчивые и успешные проекты, а самим креаторам – дорабатывать проекты до стадии стартапа и выхода на рынок (см., например: de Klerk, Hodge, 2021).

Исследователи отечественного опыта традиционно отмечают высокую значимость и особую роль регулирования развития креативных индустрий, которые образуют не только устойчивый рынок, но и занимают свое место в числе экспортеров (Gavrilova, Gershman, Thurner, 2023). Панельный анализ взаимосвязи развития креативных индустрий и экономики города доказывает, что стратегические усилия городских и региональных администраций

должны быть сосредоточены на увеличении разнообразия креативных индустрий (Yum, 2016), тогда как фокусирование на специализации не дает сравнительно высоких результатов.

Здесь целесообразно упомянуть продолжающийся дискурс о границах креативных индустрий. Отечественные исследователи также придают особую важность измерению креативных индустрий и определению их границ в рамках экономики (Тургель, Баскакова, Чукавина, Дербенева, 2022). Стратегическое картографирование по модели концентрических кругов, модели Тросби позволяет выделить первичные искусства (музыка, театр, танец, изобразительное искусство и литература) и определить их влияние на развитие творческого предпринимательства (Casciatiore, Panozzo, 2022). С таким подходом можно выстраивать более детализированный процесс формирования креативного проекта и подбирать меры поддержки для каждой его составляющей.

Важной точкой приложения усилий местных администраций по развитию креативных индустрий должно стать создание и управление профессиональным творческим комьюнити. В работе Ю. Картланда и Ст. Мараса (Cartland, Maras, 2023) доказано, что концентрация креативного бизнеса, стартап-сообществ создает особую систему социального обучения – одну из составляющих экосистемы креативных индустрий, накапливающую и распространяющую знания, позволяющую создавать новые эффективные проекты с высокой степенью согласованности, вовлеченности и креативности. Исследователи креативной экономики предлагают использовать потенциал творческого поиска в рамках отдельных успешных решений локальных задач для формирования инновационного капитала, тиражирования и масштабирования этих решений посредством построения экосистемы обмена знаниями (Frommherz, Narayan, 2023; Santos Vieira de Jesus, 2020). В реализации этого механизма российские исследователи видят большую роль поддержки креативного предпринимательства в финансовом, правовом направлениях, а также в снижении административно-правовых барьеров (Еремина, 2022; Мартынов, Ширеева, Головизнина, 2022). На примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры показана значимость регуляторного воздействия (Лебедева, 2022).

Культурные и креативные индустрии обладают способностью внедрять инновации в традиционные отрасли, обеспечивая реализацию региональных инновационных стратегий через создание совершенно новых креативных продуктов и рынков (Штайн, 2023). Креативные индустрии могут взять на себя роль посредников между классическими продуктами и требованиями устойчивого развития (Gerlitz, Prause, 2021). Этот процесс увеличивает число объектов управления в сфере креативных индустрий и смежных отраслях. От системы управления требуется, с одной стороны, оптимизировать менеджмент креативных сообществ и кластеров, а с другой – стимулировать межкластерные и иные внешние взаимосвязи (Lazzeretti, Cinti, 2009).

При этом креативные индустрии стремятся к высокой концентрации в креативных пространствах и к формированию собственной экосистемы. Но такой подход ограничивает их развитие. Более значимые перспективы

для креативного предпринимательства открывают интеграция и сотрудничество с широким бизнес-сообществом. Взаимное обогащение в большей степени способствует развитию региональной экономики (Fleischmann, Daniel, Welters, 2017). Еще большие перспективы для развития креативных индустрий открывают международное сотрудничество и экспорт продуктов креативных индустрий (Oyekunle, Sirayi, 2018).

Анализ литературы, в том числе вышеприведенных источников, позволяет выдвинуть гипотезу о значительном многообразии мер поддержки креативных индустрий в регионах Российской Федерации. Однако применяемые механизмы поддержки не всегда соответствуют перспективам развития творческого предпринимательства: в большинстве регионов не определена креативная специализация, не разработана стратегия развития креативных индустрий, не поставлены измеримые цели и задачи. В связи с этим была сформулирована проблема данного исследования: определение актуальных направлений развития мер поддержки креативных индустрий на основе обобщения практик стимулирования креативной экономики на региональном уровне.

Основными теоретическими аспектами данной проблемы являются: группировка мер поддержки креативных индустрий и идентификация условий, позволяющих реализовать такие меры или же сдерживающих их разработку и внедрение. В качестве практического аспекта авторы поставили задачу при разработке региональных мер поддержки креативных индустрий учесть положения, значимое влияние которых доказано учеными и практиками, в том числе в работах, упомянутых выше:

- растущая динамика в развитии креативных индустрий;
- растущая скорость цифровизации экономики;
- потребность в поддержке креативного предпринимательства на всех стадиях вплоть до экспорта;
- развитие практик коллабораций и взаимодействия между субъектами рынка, местными администрациями, населением, креативными лидерами;
- высокая результативность акселерационных и инкубационных программ по развитию креативных междисциплинарных проектов и межотраслевых предприятий;
- формирование профессионального комьюнити, способного к социальному обучению;
- расширение креативных практик в традиционных отраслях.

Авторы согласны с тем, что эффективность мер поддержки может быть определена только по истечении определенного периода. Кроме того, такие оценки окажутся полезнее для конкретных креативных индустрий. Исследования показали (см.: Teti, Tomasi, Barchitta, 2019), что один и тот же инструмент может быть значимым стимулом развития одной индустрии и практически не оказать влияния на прирост другой.

В связи с этим были поставлены следующие исследовательские вопросы:

- Определить, как происходит интеграция креативных индустрий в правовое поле субъектов Российской Федерации, какие механизмы используют органы государственной власти для создания нормативной базы поддержки креативных индустрий.

- Выявить условия, определяющие результативность региональных практик поддержки креативного предпринимательства.
- Определить наиболее значимые точки развития инфраструктуры поддержки креативных индустрий на основе обобщения опыта государственных, муниципальных, общественных и частных инициатив.

Анализируя практики работы институтов развития креативных индустрий, частных и общественных инициатив, реализуемых в регионах Российской Федерации, авторы пользовались сравнительно-сопоставительным методом. Информационную базу составили отечественные и зарубежные публикации с результатами проведенных исследований по проблеме, нормативно-правовые акты, а также статистические и иные данные из открытых источников, опубликованных в сети Интернет. Авторами было проведено собственное исследование в форме опроса с формированием неслучайной выборки экспертов в сфере креативных индустрий. Всего было опрошено 35 экспертов из различных структур, обеспечивающих развитие креативных индустрий в своих регионах. Опрос проводился в марте-апреле 2024 года.

Интеграция креативных индустрий в правовое поле региона

Введение креативных индустрий в региональное правовое поле, как показывает практика, осуществляется несколькими подходами: их можно условно разделить на прямые и косвенные. Первые формируют, по сути, отраслевое законодательство. Вторые вводят понятие креативных индустрий в имеющиеся нормативно-правовые документы. Вне зависимости от подхода эта деятельность преследует цель формирования нормативной базы для разработки механизмов поддержки субъектов бизнеса и проектов в сфере творческого предпринимательства.

К прямым подходам интеграции креативных индустрий в нормативно-правовое поле региона относится принятие законов, концепций, программ развития креативных индустрий или креативной экономики. Принятие закона о креативных индустриях позволяет явно и однозначно закрепить основные положения, регламентирующие понимание феномена креативных индустрий, состав субъектов креативных индустрий, направления и условия предоставления поддержки.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (ХМАО-ЮГРА)², в Самарской³ и Новгородской⁴ областях такие законы действовали к концу 2023 г. Законодатели Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Новгородской области непосредственно в документе определили состав креативных индустрий, а также закрепили необходимость вхождения

² Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 27 июля 2020 г. N 70-оз «О креативных индустриях в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре».

³ Закон Самарской области от 13 января 2022 г. N 8-ГД «О развитии творческих (креативных) индустрий в Самарской области».

⁴ Закон Новгородской области от 28 февраля 2023 г. N 280-ОЗ «О креативных (творческих) индустриях в Новгородской области».

в реестр(ы) субъектов креативных индустрий для получения какой-либо поддержки. Разработчики закона Самарской области ограничили состав креативных индустрий перечнем видов экономической деятельности, который должен быть закреплен подзаконным актом. Сходство данных документов видится в принципах и направлениях (финансовой, имущественной, информационно-консультационной и пр.) поддержки креативных индустрий, а также включении самозанятых лиц в состав субъектов креативных индустрий. Существенные отличия заключаются в идентификации состава креативных индустрий, а также способов его закрепления.

Во многих регионах присутствует практика разработки программных или стратегических документов: концепций развития креативных индустрий (экономики) отдельных креативных индустрий⁵, планов (дорожных карт) по развитию креативных индустрий, комплексов мер по их поддержке⁶, нормативно-правовых документов о развитии и поддержке креативных индустрий⁷. Отметим, что, в отличие от концепций, дорожные карты и иные документы, определяющие дальнейшее развитие креативных индустрий, подразумевают разработку и реализацию конкретных мероприятий по предоставлению тех или иных мер поддержки.

Вместе с тем если в федеральной Концепции представлено девять основных направлений мер поддержки, призванных решить имеющиеся проблемы в развитии творческого предпринимательства, то в региональных документах таких направлений существенно меньше. Подавляющее число реализуемых мероприятий представляет собой копию архитектуры поддержки других отраслей – субсидии и гранты на традиционные статьи затрат, обучение в различных форматах, консультационную и информационную помощь. Крайне ограничена практика поддержки создающимся бизнесам, практически невозможно получить софинансирование затрат, связанных с оплатой труда.

Практика создания пилотных, ведомственных, региональных и иных проектов⁸ с принятием специальных нормативно-правовых актов, закрепляющих статус и содержание таких проектов, дают возможность регионам осуществлять деятельность более сфокусированную и решающую конкретный узкий перечень задач в сравнении с реализацией стратегий, программ и дорожных карт. Такая практика часто связана с развитием отдельных инфраструктурных элементов – креативных кластеров и пространств, а также с решением определенных задач развития территорий с помощью креативных индустрий, поддержки местного населения. Тем самым региональные администрации принимают на себя задачи, которые более свойственны са-

⁵ Белгородская область (2022 г.), Новосибирская область (2021 г.), Омская область (2022 г.), Республика Саха (Якутия) (2018 г., 2023 г.), Республика Северная Осетия – Алания (2023 г.), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (2023 г.).

⁶ Иркутская область (2022 г.), Новгородская область (2023 г.), Омская область (2023 г.), Республика Коми (2023 г.), Томская область (2023 г.), Чувашская Республика (2022 г.).

⁷ Нижегородская область (2022 г.).

⁸ Москва (2022 г.), Кабардино-Балкарская Республика (2022 г.), Приморский край (2021 г.), Псковская область (2022–2023 гг.), Чеченская Республика (2018 г.).

мим креаторам. Вследствие такой практики может встать вопрос о дальнейшем существовании подобных структур.

Косвенные подходы к интеграции креативных индустрий в региональное нормативно-правовое поле заключаются в имплементации креативных индустрий в стратегические документы. Чаще всего встречается присутствие креативных индустрий в стратегиях социально-экономического развития региона, планах мероприятий по реализации стратегий⁹, а также в перечне основных направлений деятельности правительства региона¹⁰. При этом присутствие варьируется от простого упоминания в числе наиболее важных или приоритетных сегментов региональной экономики до включения вопросов развития креативных индустрий в задачи, сценарии, мероприятия документа.

Несколько реже креативные индустрии включают в программы развития культуры, туризма, сохранения наследия, а также в программы о культурных пространствах¹¹. Очевидно, что это обусловлено идентификацией в первую очередь тех креативных индустрий, которые тесно связаны с использованием культурного и исторического наследия региона.

Разнообразие подходов вызвано неопределенностью в отношении состава и структуры креативных индустрий, их роли в региональной экономике и в выборе специализации региона. Так, в Самарской области до сих пор не принят подзаконный акт, регламентирующий перечень креативных индустрий, что делает принятый закон практически не действующим. Интеграция вопросов развития креативных индустрий в те или иные программы развития (культуры, туризма и пр.) говорит о стремлении региона использовать их как инструмент повышения туристической привлекательности и развития культурных практик. Такой подход, равно как и интеграция данных вопросов в стратегии социально-экономического развития регионов, не всегда способствует развитию самих креативных индустрий. Создание специальных проектов превращает регион в постоянного финансового донора, оставляя нерешенными задачи коммерциализации этих проектов. Разработка программных или стратегических документов в области креативных индустрий представляется наиболее важным шагом, поскольку определяет ключевые целевые параметры развития креативных индустрий и механизмы достижения этих показателей.

Таким образом, заметен тренд на создание в регионах механизмов поддержки и развития креативных индустрий. Это, во-первых, нормативно-правовой документ, закрепляющий понятие креативных индустрий и/или

⁹ Алтайский край (2021 г.), Вологодская область (2016 г.), Краснодарский край (2019 г.), Курская область (2020 г.), Новгородская область (2019 г.), Оренбургская область (2021 г.), Приморский край (2022 г.), Республика Адыгея (2018 г.), Республика Саха (Якутия) (2019 г.), Республика Татарстан (2015 г.), Тюменская область (2020 г.).

¹⁰ Тульская область (2016 г.).

¹¹ Белгородская область (2013 г.), Владимирская область (2021 г.), Калининградская область (2022 г.), Калужская область (2019 г.), Кировская область (2019 г.), Липецкая область (2013 г.), Орловская область (2019 г.), Ульяновская область (2019 г.), Республика Башкортостан (2023 г.), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (2021 г.).

креативную специализацию региона, во-вторых, система мер поддержки креативных индустрий и, в-третьих, институт развития креативных индустрий (агентство, фонд, департамент или другое образование). Однако эта практика свойственна не всем регионам: в некоторых из них созданы только два из перечисленных трех элементов, в других – только один. Поэтому для соотнесения результатов развития креативных индустрий и совершенствования механизма их поддержки можно условно выделить три группы субъектов (см. табл. 1):

- регионы, в которых построен системный механизм поддержки и развития креативных индустрий;
- регионы, в которых есть отдельные элементы механизма развития креативных индустрий (два из трех, перечисленных выше);
- регионы, в которых есть только один элемент механизма развития креативных индустрий.

В число анализируемых регионов не включены Москва и Санкт-Петербург из-за высоких показателей, значительно отличающихся от других регионов.

Таблица 1

Показатели развития креативных индустрий в регионах с различными составляющими механизма поддержки

Субъект Российской Федерации	Вклад в ВРП, 2020, %*	Вклад в ВРП, 2022, %**	Изменение вклада в ВРП, п.п.	Вклад в выручку региона, %***	Доля организаций, задействованных в креативных индустриях, %****	Доля среднестатистической численности организаций, задействованных в креативных индустриях, %*****
<i>Субъекты Российской Федерации с системным механизмом развития креативных индустрий (присутствуют все три составляющие)</i>						
Калининградская область	4,2	7,6	3,4	2,5	10,5	5,2
Тюменская область	8,9	11,8	2,9	9,8	11,7	8,4
Ульяновская область	3	5,5	2,5	4	10,3	4,5
Республика Татарстан	4,1	5,5	1,4	2,7	10,1	4,2
Новосибирская область	5,4	6,6	1,2	3,1	10,8	5
Нижегородская область	3,7	4,7	1	2,4	9,5	3,4
Ивановская область	3,5	4,3	0,8	1,7	8,3	3,3
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	2,1	2,8	0,7	0,7	9,9	2,9
Краснодарский край	3,4	4	0,6	1,8	8,6	2,8
Самарская область	4,3	4,7	0,4	1,4	9,3	3,8
Новгородская область	1,6	2	0,4	1	9,9	1,3

Субъект Российской Федерации	Вклад в ВРП, 2020, %*	Вклад в ВРП, 2022, %**	Изменение вклада в ВРП, п.п.	Вклад в выручку региона, %***	Доля организаций, задействованных в креативных индустриях, %****	Доля среднесписочной численности сотрудников организаций, задействованных в креативных индустриях, %*****
Курская область	1,2	1,5	0,3	0,8	8,8	1
Ростовская область	3,2	3,5	0,3	1,8	8,8	2,8
Вологодская область	3,3	3,5	0,2	1,4	7,9	2,9
Республика Саха (Якутия)	1,6	1,8	0,2	2,4	10,5	1,8
Приморский край	2,2	2,4	0,2	1,7	8	1,8
Липецкая область	2,6	2,7	0,1	1,1	8,3	2,6
Республика Северная Осетия – Алания	1,1	1,2	0,1	1,5	9,7	1
Красноярский край	2,7	2,7	0	1,6	9,7	2,5
Иркутская область	2,6	2,3	-0,3	1,7	9,7	2,2
Тульская область	3,8	3,3	-0,5	1,9	9,8	2,4
Субъекты Российской Федерации, где действуют отдельные элементы механизма развития креативных индустрий (присутствуют две составляющие)						
Свердловская область	3,7	5,4	1,7	2,4	10,2	4,1
Пермский край	3,5	5	1,5	2,6	9,6	4,2
Алтайский край	2	3	1	1,3	9,9	2,2
Ленинградская область	1,9	2,6	0,7	1,2	10,9	1,4
Камчатский край	0,9	1,6	0,7	1,9	9,8	1,3
Челябинская область	2,8	3,4	0,6	1,7	9,4	2,6
Республика Марий Эл	3	3,6	0,6	2,6	9,5	2,5
Владимирская область	2,6	3,2	0,6	1,8	9,2	2,3
Республика Карелия	2,2	2,7	0,5	1,8	10,4	2,2
Воронежская область	3,1	3,6	0,5	1,8	8,8	2,6
Рязанская область	2,8	3,3	0,5	1,9	9,9	3
Кировская область	1,8	2,3	0,5	1,3	9,2	1,7
Республика Бурятия	1,4	1,8	0,4	1,6	15,9	1,6
Хабаровский край	2,2	2,6	0,4	1,7	8,6	2,2
Карачаево-Черкесская Республика	0,6	0,9	0,3	1	7,7	0,6
Орловская область	1,7	2	0,3	1	8,4	1,7

Субъект Российской Федерации	Вклад в ВРП, 2020, %*	Вклад в ВРП, 2022, %**	Изменение вклада в ВРП, п.п.	Вклад в выручку региона, %***	Доля организаций, задействованных в креативных индустриях, %****	Доля среднесписочной численности сотрудников организаций, задействованных в креативных индустриях, %*****
Московская область	4,7	5	0,3	2,2	12,3	3,4
Пензенская область	2,7	3	0,3	2,2	9,7	2,4
Саратовская область	2,8	3	0,2	1,8	9,1	2,2
Республика Хакасия	1,2	1,4	0,2	1,2	10,5	1,1
Тверская область	2,8	2,9	0,1	1,5	9,5	2,4
Омская область	3	3,1	0,1	2,7	9,9	2,4
Чеченская Республика	0,6	0,7	0,1	3,4	6,6	0,5
Архангельская область	1,3	1,4	0,1	1,5	10	1,1
Оренбургская область	1,6	1,7	0,1	0,8	8,3	1,3
Белгородская область	2,3	2,3	0	1	7,9	1,9
Кемеровская область	1,9	1,8	-0,1	0,7	9,8	5,2
Амурская область	1,9	1,8	-0,1	2,4	8	1,7
Мурманская область	1,8	1,7	-0,1	1,9	11,5	1,5
Томская область	5,2	5	-0,2	1,9	11,7	5
Республика Башкортостан	4,5	4	-0,5	1,7	9,5	3,1
<i>Субъекты Российской Федерации, где отсутствуют или реализован только один из элементов механизма развития креативных индустрий</i>						
Ярославская область	4,7	5,8	1,1	2,9	10,2	5,4
Республика Мордовия	1,1	2,1	1	1,5	12,3	1,7
Удмуртская Республика	3	3,9	0,9	2,5	10,5	3,2
Курганская область	1,4	2	0,6	5,4	8,5	1,7
Волгоградская область	2,1	2,6	0,5	1,5	9,1	2
Астраханская область	1,9	2,4	0,5	1,1	8,2	1,6
Республика Адыгея	0,9	1,4	0,5	1,3	7,3	1
Республика Калмыкия	0,7	1,1	0,4	4,4	8,1	0,8
Калужская область	2,5	2,9	0,4	5,7	9,4	2,4
Республика Крым	1,9	2,2	0,3	1,3	8,6	1,3
Брянская область	1,9	2,2	0,3	1,2	8,1	1,6
Псковская область	1,5	1,8	0,3	1,2	9,1	1,3

Субъект Российской Федерации	Вклад в ВРП, 2020, %*	Вклад в ВРП, 2022, %**	Изменение вклада в ВРП, п.п.	Вклад в выручку региона, %***	Доля организаций, задействованных в креативных индустриях, %****	Доля среднесписочной численности сотрудников организаций, задействованных в креативных индустриях, %*****
Смоленская область	3,2	3,5	0,3	2,2	8,5	2,7
Чувашская Республика – Чувашия	3	3,3	0,3	3,7	8	2,7
Чукотский автономный округ	1,3	1,5	0,2	3,7	10,6	1,4
Кабардино-Балкарская Республика	1	1,1	0,1	0,2	7,4	0,9
Республика Тыва	0,7	0,8	0,1	11,7	9,3	0,7
Республика Дагестан	0,7	0,8	0,1	3,5	6,8	0,5
Республика Алтай	1,2	1,3	0,1	0,7	9,3	1,2
Еврейская автономная область	0,6	0,7	0,1	0,7	9,8	0,5
Тамбовская область	1,8	1,9	0,1	1	8,1	1,7
Ставропольский край	2,2	2,2	0	1,7	7,5	1,7
Ямало-Ненецкий автономный округ	1,2	1,1	-0,1	3,6	8,9	1,1
Севастополь	4,4	4,3	-0,1	2,4	11,5	3,4
Республика Коми	1,8	1,6	-0,2	0,7	9,7	1,3
Забайкальский край	1,5	1,3	-0,2	3,4	7,8	1,2
Магаданская область	1,9	1,7	-0,2	1,2	9,3	2,1
Республика Ингушетия	0,6	0,4	-0,2	1,4	6,8	0,4
Сахалинская область	2,5	2	-0,5	2,1	8,4	1,9
Костромская область	7	6	-1	9,2	10	5,8

Источники: *URL: <https://100gorodov.ru/creativeindustries/>;

**URL: <https://asi.ru/library/main/192164/>;

***URL: <https://asi.ru/library/main/192164/>;

****URL: <https://asi.ru/library/main/192164/>;

*****URL: <https://asi.ru/library/main/192164/>

Согласно представленным данным видно, что в первой группе, где реализован системный механизм поддержки, показатели развития креативных индустрий выше, снижение вклада креативных индустрий в ВРП наблюдается только в двух из 21 региона или в 9%. А рост больше 1% имеет место в 29% регионов. Во второй группе показатели несколько ниже, а снижение вклада креативных индустрий в ВРП отмечалось чаще: в пяти из 31 региона (16%). Рост вклада в ВРП больше 1% присутствует в 10% регионов. В третьей группе также ниже показатели по сравнению с первой группой, а снижение вклада креативных индустрий в ВРП происходит еще

чаще: в восьми из 30 регионов (26%). Рост вклада в ВРП наблюдается только в 62 регионах (6%).

В целом полученная картина соответствует общемировым тенденциям и выводам, сделанным учеными и исследователями, о значительном влиянии местных и региональных администраций на развитие креативных индустрий, о необходимости и важности вовлечения государственных институций в поддержку креативного предпринимательства. Однако следует учитывать относительно недавнее возникновение практики поддержки креативных индустрий в России. В ряде регионов меры поддержки и институции развития были созданы в 2022–2023 гг.: соответственно, результаты их деятельности еще не полностью отразились в статистических показателях.

Региональные практики поддержки креативного предпринимательства

В 2021–2023 г. большинство субъектов Российской Федерации приступили к реализации мер поддержки креативных индустрий, которые условно можно объединить в следующие группы:

- Акселерационные программы для стартап-проектов креативных индустрий (Иркутская область и др.).
- Грантовые программы (Курская, Мурманская области, Республика Хакасия, ХМАО – Югра и др.).
- Субсидии на реализацию креативных проектов, в том числе некоммерческим организациям (Приморский край, Мурманская область и др.).
- Финансирование (субсидирование) деятельности институтов развития креативных индустрий (Калининградская, Ростовская, Рязанская, Тюменская, Ульяновская области, Красноярский край и др.).
- Мероприятия по развитию креативных территорий и кластеров (Орловская, Свердловская области, Республика Крым и др.).
- Комплекс мероприятий в рамках плана мер по реализации законов, концепций и прочих нормативно-правовых актов в сфере креативных индустрий (Новгородская, Омская, Томская области, Республика Коми, Чувашская Республика).

Следует отметить, что найти сведения о возможностях поддержки творческих предпринимательских проектов в общедоступном информационном поле достаточно сложно. Все нормативно-правовые акты, рассмотренные выше, представлены на порталах региональных администраций, в информационно-правовых системах. Единое региональное информационное пространство, где была бы размещена информация о возможности получить субсидию или принять участие в конкурсе для креативных индустрий, отсутствует. Это создает определенные сложности для предпринимателей из креативных индустрий, которые зачастую обладают небольшим предпринимательским опытом и/или ограниченными управленческими компетенциями.

Акселерационные программы для творческих проектов являются наиболее редкой формой поддержки креативного предпринимательства. При этом именно такая форма вызывает наибольший интерес среди раз-

работчиков творческих продуктов, желающих монетизировать свой труд и реализоваться в роли предпринимателя. Традиционные практики бизнес-инкубаторов и акселераторов, стартап-школ и аналогичных организаций требуют значительной адаптации и пересмотра подходов для работы на рынках креативных индустрий.

Грантовые программы, как показывает опыт регионов, представляют большой интерес для творческих предпринимателей. Включение самозанятых граждан в число конкурсантов – претендентов на грантовую поддержку в разы увеличивает число участников. Такая форма поддержки позволяет также выявить перспективные и развивающиеся креативные проекты. Регулярные грантовые программы помогают формировать креативное сообщество предпринимателей, стимулируют развитие экономической активности в креативных индустриях.

Субсидии на реализацию креативных проектов, в том числе некоммерческим организациям в регионах, выделяются чаще. Как показывает анализ условий предоставления субсидий, они носят более сфокусированный характер, чем грантовые программы. Так, например, грантовые конкурсы проводятся по широкому спектру креативных индустрий, а субсидия, как правило, предназначена для поддержки проектов и предпринимателей определенного направления творческой деятельности. Поэтому данная практика позволяет решить задачи развития отдельных секторов креативных индустрий.

Мероприятия по развитию креативных пространств и кластеров также являются узконаправленной мерой и следствием позиции администрации, видящей необходимость создания определенного инфраструктурного элемента для креативных индустрий. Здесь может возникнуть вопрос о будущем коммерческом развитии данных проектов. Исследование, проведенное авторами, говорит о том, что такие проблемы уже возникают в регионах.

Финансирование (субсидирование) деятельности институтов развития креативных индустрий представляет собой скорее косвенную поддержку креативного предпринимательства. Чаще всего реализуется комплекс мер по продюсированию и консультированию творческих предпринимательских проектов. Безусловно, данные меры важны для креативных индустрий и способствуют формированию комьюнити. Более того, эта практика видится более результативной, чем только грантовые программы. Креативные территории и кластеры создают площадки для взаимодействия и привлечения потребителей (выставки, витрины, галереи, реестры и пр.). Консультирование, предоставление информационной и иной поддержки, которые позволяют креативным предпринимателям решать конкретные проблемы, знакомиться с актуальными вопросами организации предпринимательской деятельности, способствуют повышению предпринимательской активности и развитию проектов.

Кроме того, в ряде регионов креативные территории и кластеры действуют в различных направлениях (в том числе в сфере дополнительного образования детей (школы креативных индустрий) и взрослых), внедряют акселерационные программы для креативных проектов, осуществляют цифровизацию информационных ресурсов креативных индустрий и т.д. (Воронежская, Калининградская области).

Опыт государственных, муниципальных, общественных и частных инициатив в развитии креативных индустрий в регионах

Формирование организационного механизма развития креативных индустрий закономерно предполагает создание какого-либо института развития, ответственного за комплекс или часть мер поддержки креативных индустрий.

Обзор практики субъектов Российской Федерации по созданию таких организаций показывает, что а) это неотъемлемая часть ведения политики по развитию креативных индустрий, б) форма и функционал зависят от понимания специализации региона на определенных креативных индустриях, в) создание уполномоченной организации не означает отказа от вовлечения в инфраструктуру поддержки креативных индустрий иных специальных институций – частных и общественных инициатив.

Рассмотрим направления деятельности региональных институтов развития креативных индустрий. В Таблице 2 представлена информация о различных подходах, реализуемых такими организациями.

Таблица 2

Примеры подходов государственных, общественных и частных институций развития креативных индустрий

Институция развития креативных индустрий в регионе	Реализуемые подходы к поддержке креативных индустрий
<i>Государственные структуры и структуры, созданные с государственным участием</i>	
Вологодский областной информационно-аналитический центр культуры	Информационное сопровождение. Методическая помощь. Помощь в подготовке проектов к участию в конкурсах. Формирование информационно-справочных материалов и интерактивных пользовательских сервисов
Фонд развития креативной экономики в Великом Новгороде	Грантовая поддержка креативных предпринимателей. Консультации по развитию маркетинга, финансам и управлению
АНО «Центр развития креативных индустрий» в Рязанской области	Работа с инвесторами по ревалоризации объектов культурного наследия и исторической недвижимости. Разработка инвестиционных предложений и бизнес-концепций для инвесторов и резидентов. Помощь креативным предпринимателям в поиске инвесторов. Помощь инвесторам в выборе перспективных направлений для инвестирования в креативное предпринимательство. Развитие и адаптация народных художественных промыслов Рязанской области

Институция развития креативных индустрий в регионе	Реализуемые подходы к поддержке креативных индустрий
АНО «Агентство Городского Развития» в г. Череповце	Бизнес-школа креативных индустрий – образовательный проект, направленный на увеличение доли молодых предпринимателей с развитым творческим мышлением
Фонд грантов губернатора Пермского края	Поддержка креативных проектов в рамках грантового направления «Развитие креативных индустрий»
Пермский центр «Мой бизнес»	Проведение встреч с предпринимателями Перми и Пермского края «Придуманно в Перми» по ряду креативных индустрий в целях формирования сообщества представителей креативных индустрий, создания новой платформы для коммуникации, участия в диалоге о возможностях, перспективах и барьерах отрасли, карте ресурсов и мерах поддержки
Центр креативных индустрий в Новосибирской области	<p>Информационная поддержка: получение информации (и обмен ею) о событиях в сфере креативных индустрий, полезных ресурсах, поиск единомышленников, грантовых программ.</p> <p>Культурно-просветительская поддержка: привлечение к участию в креативных проектах, организация культурно-досуговых и информационно-методических мероприятий.</p> <p>Объединение креативных предпринимателей для эффективного развития и поддержки, нетворкинга и обмена опытом, организация встреч, создание творческих проектов, проведение консультаций.</p> <p>Инфраструктурная поддержка: предоставление пространств для проведения мероприятий</p>
Министерство культуры Новосибирской области и Центр креативных индустрий	<p>Проведение регионального конкурса проектов в сфере креативных индустрий Новосибирской области, где победители получили возможность:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обратиться за сопровождением проекта; – принять участие в Сибирской венчурной ярмарке в рамках Международного форума технологического развития «Технопром»; – участвовать на льготных условиях в мероприятиях «Российской креативной недели – Новосибирск»
«Центр 800», Нижний Новгород	<p>Проведение грантового конкурса.</p> <p>Формирование онлайн-витрины креативных продуктов.</p> <p>Конкурс промышленного дизайна.</p> <p>Поддержка создания арт-резиденции и креативных пространств</p>
<i>Практики частных и общественных институций развития креативных индустрий</i>	
Галерея «Буксир», Липецк	<p>Поддержка современных художников и просветительская деятельность.</p> <p>Создание Школы цифрового искусства и Арт-резиденции креативного мышления для привлечения молодежной аудитории к современному искусству и созданию прикладных проектов</p>

Институция развития креативных индустрий в регионе	Реализуемые подходы к поддержке креативных индустрий
Проект «Заповедные кварталы», Нижний Новгород	Создание на базе старинного квартала церкви Трех Святителей культурно-туристического кластера в центре Нижнего Новгорода
Арт-резиденция REACTOR, Республика Татарстан	<p>Возможность реализовать свои идеи до готового прототипа, творческого продукта или креативного бизнеса.</p> <p>Бесплатное обучение с актуальной информацией по направлениям: музыка, цифровой медиаконтент, мода и дизайн, современное искусство, поэзия.</p> <p>Ресурсная и экспертная поддержка для улучшения творческого продукта, комьюнити, продюсирование, помощь в трудоустройстве, получении призов, грантов, ресурсов, в развитии</p>
Общественная организация «Развитие анимационного искусства» и проект «Анимационный кластер Хабаровского края»	Поддержка развития проектов анимационного искусства

Источники: составлена авторами.

Приведенный в Таблице 2 перечень институций, конечно, далеко не полон. Однако он достаточен для иллюстрации разницы в реализуемых подходах. Региональные агентства и фонды в целом стараются решить пять основных задач – выявление и продюсирование креативных проектов, формирование сообщества и стимулирование коммуникаций, привлечение инвестиций. Что касается деятельности частных и общественных инициатив, то следует отметить их ярко выраженную специализацию на конкретной индустрии и/или проекте. Очевидно, что это связано с различным целеполаганием в их работе. Однако стоит отметить некоторое несоответствие реализуемых подходов и тех инструментов, которые, согласно выводам исследователей зарубежного опыта, доказали свою эффективность. Это акселерационные программы, реализация экосистемного подхода в развитии креативных индустрий и другие.

В марте-апреле 2024 г. был проведен экспертный опрос специалистов касательно эффективных инструментов развития креативных индустрий. В состав экспертной группы вошли представители региональных институций развития креативных индустрий, общественных и частных инициатив (35 человек). Более 50% респондентов из всех трех подгрупп подтвердили важность совместных усилий государственной власти, частного бизнеса и креативного сообщества: совместная работа государственных и частных инициатив дает возможностькратно увеличивать доходы предпринимателей. На стыках запроса бизнеса, общественности и региона возникают интересные решения, способствующие росту и развитию отраслей и территории в целом. Представители государственных органов власти особенно подчеркивали важность постоянного и точечного (адресного) контакта с профессиональным сообществом. Такой подход позволяет отслеживать

потребности предпринимательского сообщества, эффект влияния отдельных действий государственных инициатив.

Респонденты из числа участников частных и общественных инициатив по развитию креативных индустрий подчеркивали, что креативные индустрии взаимодополняют друг друга, коллаборации и объединения дают возможность использовать мультикультурный подход и максимально погружать человека в интересующую его тему. При этом к современному креативному продукту предъявляются высокие требования органичного совмещения творческого подхода и использования современных цифровых технологий. Креативные индустрии обладают высоким потенциалом межрегиональной и экспортной торговли, способностью привлекать инвестиции и увеличивать поток туристов в регион. Представители частных корпоративных индустрий отмечали, что поддержка креативных индустрий – инструмент партнерства с государством в решении задач повышения уровня жизни населения. Показателями результативности деятельности институций развития креативных индустрий являются: количество новых субъектов МСП, создание новых рабочих мест и новых сценариев занятости; создание новых прототипов или продуктов, выход на маркетплейсы и иные продающие площадки.

Выводы

Проведенное исследование, результаты которого частично представлены в настоящей статье, показало, что применяемые в различных регионах России подходы к поддержке креативных индустрий зависят от ряда факторов: от способов введения креативных индустрий в нормативно-правовое поле региона, от оценки перспективности развития креативных индустрий для региональной экономики, от поставленных целей развития креативных индустрий.

Регионы России накопили достаточный опыт в использовании механизмов поддержки креативных индустрий. В их числе: поиск лучших форм кооперации и взаимодействия субъектов рынка как между собой, так и с государственными институциями, активное сотрудничество регуляторов с креативными комьюнити, грантовая и иная финансовая поддержка творческих проектов.

При этом есть ряд направлений поддержки креативного предпринимательства, обозначенных в федеральной Концепции, но используемых регионами крайне редко или не используемых ими совсем. Из них наиболее перспективными являются: стимулирование экспорта креативных продуктов, акселерация и инкубирование творческих проектов, стимулирование стартапинга.

Благодарности:

данная статья была написана с использованием материалов, подготовленных в рамках совместного проекта Института развития креативных индустрий НИУ ВШЭ и Всероссийского научно-исследовательского центра R&C.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Абанкина Т.В., Гнедовский В.М. Управленческие практики капитализации культурного наследия в креативной экономике // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 181–206.
2. Абанкина Т.В. и др. Креативные индустрии России: тенденции и перспективы развития. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021.
3. Антонова В.Г., Елисеева Ю.А. Реализация политики развития креативных индустрий в условиях цифровизации экономики // Петербургский экономический журнал. 2021. № 2. С. 66–73.
4. Боровинская Д.Н., Залевская М.А., Морданов М.А. Стратегические инструменты развития креативных индустрий в регионе // Социально-гуманитарные знания. 2022. № 3. С. 377–389.
5. Еремина Е.А. К вопросу о финансово-правовом стимулировании развития креативных и творческих индустрий // Безопасность бизнеса. 2022. № 3. С. 14–18.
6. Лебедева Е.Е. Государственное регулирование и поддержка развития креативных индустрий в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре // Исследования. Инновации. Практика. 2022. Т. 4, № 4. С. 26–30.
7. Мартынов А.В., Ширеева Е.В., Головизнина Ю.И. К вопросу о видах административно-правовых барьеров развития креативных индустрий в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 131–141.
8. Тургель И.Д. и др. Методологические подходы к измерению креативных индустрий // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2022. Т. 168, № 6. С. 19–28.
9. Шкарина В.С. Особенности развития креативных индустрий в современной экономической политике // Государственное управление. Электронный вестник. 2022. № 94. С. 133–144.
10. Штайн М. Креативная эволюция: как форматы и подходы меняют индустрию // Университетская книга. 2023. № 7. С. 70–75.
11. Abankina T. Regional Development Models Using Cultural Heritage Resources // International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research. 2013. Vol. 7, no. 1. P. 2–16. DOI: 10.1108/17506181311301318
12. 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. 3, no. 13. P. 347–363. URL: <https://doi.org/10.1108/JPM-06-2019-0040> (дата обращения: 27.08.2024).
13. Cacciatore S., Panozzo F. Strategic mapping of cultural and creative industries. The case of the Veneto region // Creative Industries Journal. 2022. URL: <https://doi.org/10.1080/17510694.2022.2026059> (дата обращения: 27.08.2024).

14. Cartland Y., Maras St. Re-contextualising start-up communities as social learning systems // *Creative Industries Journal*. 2023. Vol. 16, no. 2. P. 146–162. URL: <https://doi.org/10.1080/17510694.2021.1975075> (дата обращения: 27.08.2024).
15. Collins P., Mahon M., Murtagh A. Creative industries and the creative economy of the West of Ireland: evidence of sustainable change? // *Creative Industries Journal*. 2018. Vol. 11, no. 1. P. 70–86. URL: <https://doi.org/10.1080/17510694.2018.1434359> (дата обращения: 27.08.2024).
16. de Klerk S., Hodge S. The case of the creative accelerator // *Creative Industries Journal*. 2021. Vol. 14, no. 2. P. 169–189. URL: <https://doi.org/10.1080/17510694.2020.1813480> (дата обращения: 27.08.2024).
17. Fleischmann K., Daniel R., Welters R. Developing a regional economy through creative industries: innovation capacity in a regional Australian city // *Creative Industries Journal*. 2017. Vol. 10, no. 2. P. 119–138. URL: <https://doi.org/10.1080/17510694.2017.1282305> (дата обращения: 27.08.2024).
18. Frommherz G., Narayan A. New Zealand's creative economy: in search of research // *Creative Industries Journal*. 2023. URL: <https://doi.org/10.1080/17510694.2023.2234894> (дата обращения: 27.08.2024).
19. Gavrilova N., Gershman M., Thurner Th.W. Policy challenges and recommendations in support of Moscow's creative industries – viewpoints of practitioners // *Creative Industries Journal*. 2023. Vol. 16, no. 2. P. 222–237. URL: <https://doi.org/10.1080/17510694.2022.2062946> (дата обращения: 27.08.2024).
20. Gerlitz L., Prause G. Cultural and Creative Industries as Innovation and Sustainable Transition Brokers in the Baltic Sea Region: A Strong Tribute to Sustainable Macro-Regional Development // *Sustainability*. 2021. Vol. 13. URL: <https://doi.org/10.3390/su13179742> (дата обращения: 27.08.2024).
21. Lazzarotti L., Cinti T. Governance-specific Factors and Cultural Clusters: The Case of the Museum Clusters in Florence // *Creative Industries Journal*. 2009. Vol. 2, no. 1. P. 19–35. URL: <https://doi.org/10.1386/cij.2.1.19/1> (дата обращения: 27.08.2024).
22. Munawar F., Munawar Gh., Tarmidi D. Study of the Potentials and Challenges of Exporting Craft Industry Products to the Global Market (Case Study: West Java, Indonesia) // *International Journal of Science Engineering and Management*. 2023. Vol. 10, no. 9. P. 2456–1304. URL: https://www.researchgate.net/publication/373979035_Study_of_the_Potentials_and_Challenges_of_Exporting_Craft_Industry_Products_to_the_Global_Market_Case_Study_West_Java_Indonesia (дата обращения: 27.08.2024).
23. Oyekunle Ol. A. Ab., Sirayi Mz. The role of creative industries as a driver for a sustainable economy: a case of South Africa // *Creative Industries Journal*. 2018. Vol. 11, no. 3. P. 225–244. URL: <https://doi.org/10.1080/17510694.2018.1480850> (дата обращения: 27.08.2024).
24. Purg P., Cacciatore S., Gerbec J.Č. Establishing ecosystems for disruptive innovation by cross-fertilizing entrepreneurship and the arts // *Creative Industries Journal*. 2023. Vol. 16, no. 2. P. 115–145. URL: <https://doi.org/10.1080/17510694.2021.1969804> (дата обращения: 27.08.2024).

25. Santos Vieira de Jesus D. Creative Economy, Manufacturing Industry, and Agribusiness in the New Era of Globalization // *International Relations and Diplomacy*. 2020. Vol. 8, no. 9. DOI: 10.17265/2328-2134/2020.09.002
26. Teti E., Tomasi G., Barchitta F. Public tax credits and the film industry: an analysis of the Italian system // *Creative Industries Journal*. 2019. Vol. 12, no. 1. P. 48–65. URL: <https://doi.org/10.1080/17510694.2018.1553479> (дата обращения: 27.08.2024).
27. Yum S. The economic growth of creative industries in the Miami metropolitan area // *Creative Industries Journal*. 2016. Vol. 9, no. 2. P. 130–145. URL: <https://doi.org/10.1080/17510694.2016.1206358> (дата обращения: 27.08.2024).

REFERENCES

1. Abankina, T.V. and Gnedovskij, V.M. (2017) 'Management practices of capitalization of cultural heritage in the creative economy', *Public Administration Issues*, 3, pp. 181–206. (In Russian).
2. Abankina, T.V., Nikolaenko, E.A., Romanova, V.V. and Shcherbakova, I.V. (2021) *Creative industries of Russia: development trends and prospects*. Moscow. (In Russian).
3. Antonova, V.G. and Eliseeva, Yu.A. (2021) 'Implementation of policies for the development of creative industries in the context of economic digitalization', *St. Petersburg Economic Journal*, 2, pp. 66–73. (In Russian).
4. Borovinskaya, D.N., Zalevskaya, M.A. and Mordanov, M.A. (2022) 'Strategic instruments for the development of creative industries in the region', *Social and humanitarian knowledge*, 3, pp. 377–389. (In Russian).
5. Eremina, E.A. (2022) 'On the issue of financial and legal stimulation of development of creative and creative industries', *Bezopasnost' biznesa*, 3, pp. 14–18. (In Russian).
6. Lebedeva, E.E. (2022) 'Government regulation and support for development of creative industries in the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugre', *Issledovaniya. Innovatsii. Praktika*, 4(4), pp. 26–30. (In Russian).
7. Martynov, A.V., Shireeva, E.V. and Goloviznina, Yu.I. (2022) 'On the issue of types of administrative-legal barriers to the development of creative industries in the Russian Federation', *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 4, pp. 131–141. (In Russian).
8. Turgel', I.D., Baskakova, I.V., Chukavina, K.V. and Derbeneva, V.V. (2022) 'Methodological approaches to measuring creative industries', *Economics and Management: a scientific and practical journal*, 6(168), pp. 19–28. (In Russian).
9. Shkarina, V.S. (2022) 'Features of the development of creative industries in modern economic policy', *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik*, 94, pp. 133–144. (In Russian).

10. Shtajn, M. (2023) 'Creative evolution: how formats and approaches change the industry', *Universitetskaya kniga*, 7, pp. 70–75. (In Russian).
11. Abankina, T. (2013) 'Regional development models using cultural heritage resources', *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research*, 7(1), pp. 2–16. DOI: 10.1108/17506181311301318
12. 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*, 3(13), pp. 347–363. DOI: 10.1108/JPMD-06-2019-0040
13. Cacciatore, S. and Panozzo, F. (2022) 'Strategic mapping of cultural and creative industries. The case of the Veneto region', *Creative Industries Journal*. DOI: 10.1080/17510694.2022.2026059
14. Cartland, Y. and Maras, St. (2023) 'Re-contextualising start-up communities as social learning systems', *Creative Industries Journal*, 16(2), pp. 146–162. DOI: 10.1080/17510694.2021.1975075
15. Collins, P., Mahon, M. and Murtagh, A. (2018) 'Creative industries and the creative economy of the West of Ireland: evidence of sustainable change?', *Creative Industries Journal*, 11(1), pp. 70–86. DOI: 10.1080/17510694.2018.1434359
16. de Klerk, S. and Hodge, S. (2021) 'The case of the creative accelerator', *Creative Industries Journal*, 14(2), pp. 169–189. DOI: 10.1080/17510694.2020.1813480
17. Fleischmann, K., Daniel, R. and Welters, R. (2017) 'Developing a regional economy through creative industries: innovation capacity in a regional Australian city', *Creative Industries Journal*, 10(2), pp. 119–138. DOI: 10.1080/17510694.2017.1282305
18. Frommherz, G. and Narayan, A. (2023) 'New Zealand's creative economy: in search of research', *Creative Industries Journal*. DOI: 10.1080/17510694.2023.2234894
19. Gavrilova, N., Gershman, M. and Thurner, Th.W. (2023) 'Policy challenges and recommendations in support of Moscow's creative industries – viewpoints of practitioners', *Creative Industries Journal*, 16(2), pp. 222–237. DOI: 10.1080/17510694.2022.2062946
20. Gerlitz, L. and Prause, G. (2021) 'Cultural and creative industries as innovation and sustainable transition brokers in the Baltic Sea region: A strong tribute to sustainable macro-regional development', *Sustainability*, 13. DOI: 10.3390/su13179742
21. Lazzeretti, L. and Cinti, T. (2009) 'Governance-specific factors and cultural clusters: the case of the museum clusters in Florence', *Creative Industries Journal*, 2(1), pp. 19–35. DOI: 10.1386/cij.2.1.19/1
22. Munawar, F., Munawar, Gh. and Tarmidi, D. (2023) 'Study of the potentials and challenges of exporting craft industry products to the global market (Case study: West Java, Indonesia)', *International Journal of Science Engineering and Management*, 10(9), pp. 2456–1304. Available at: https://www.researchgate.net/publication/373979035_Study_of_the_Potentials_and_Challenges_of_Exporting_Craft_Industry_Products_to_the_Global_Market_Case_Study_West_Java_Indonesia (accessed 27 August 2024).

23. Oyekunle, Ol. A. Ab. and Sirayi, Mz. (2018) 'The role of creative industries as a driver for a sustainable economy: a case of South Africa', *Creative Industries Journal*, 11(3), pp. 225–244. DOI: 10.1080/17510694.2018.1480850
24. Purg, P., Cacciatore, S. and Gerbec, J.Č. (2023) 'Establishing ecosystems for disruptive innovation by cross-fertilizing entrepreneurship and the arts', *Creative Industries Journal*, 16(2), pp. 115–145. DOI: 10.1080/17510694.2021.1969804
25. Santos Vieira de Jesus D. (2020) 'Creative economy, manufacturing industry, and agribusiness in the new era of globalization', *International Relations and Diplomacy*, 8(9). DOI: 10.17265/2328-2134/2020.09.002
26. Teti, E., Tomasi, G. and Barchitta, F. (2019) 'Public tax credits and the film industry: an analysis of the Italian system', *Creative Industries Journal*, 12(1), pp. 48–65. DOI: 10.1080/17510694.2018.1553479
27. Yum, S. (2016) 'The economic growth of creative industries in the Miami metropolitan area', *Creative Industries Journal*, 9(2), pp. 130–145. DOI: 10.1080/17510694.2016.1206358

Статья поступила в редакцию 26.01.2024;
одобрена после рецензирования 17.06.2024;
принята к публикации 25.09.2024.



Издательский дом
Высшей школы
экономики

ПРЕДСТАВЛЯЕТ НОВИНКУ

**Самоорганизация
граждан,
благотворительность
и третий сектор**
теории, история
и современные
тенденции

Под ред. Л.И. Якобсона

САМООРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАН, БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ И ТРЕТИЙ СЕКТОР: Теории, история и современные тенденции

Под ред. Л.И. Якобсона

ISBN: 978-5-7598-4106-7
376 с.
Переплет
60x88/8
2024

В коллективной монографии впервые на русском языке представлено комплексное междисциплинарное исследование природы, особенностей и тенденций развития сферы альтруистической самоорганизации граждан, включая ее проявления в формах благотворительности, волонтерства, деятельности НКО и ответственных потребительских практик. Таким образом обобщаются полученные в последние годы результаты теоретических и эмпирических работ Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Книга дает представление о теориях и практиках общественной самоорганизации и взаимодействия самоорганизующихся структур с государством, об истории и современном состоянии предмета исследования. Особое место в монографии занимают никогда ранее не публиковавшиеся в таком объеме данные мониторинга российского гражданского общества, получившего широкое признание в нашей стране и за рубежом.

Книга адресована социологам, экономистам, историкам, специалистам в области политической науки, государственного управления и представителям других дисциплин, исследующим проблематику самоорганизации граждан, НКО, благотворительности и волонтерства, а также преподавателям, аспирантам и студентам, активистам НКО и всем, кого интересуют судьбы гражданского общества в России.

Уважаемые читатели!

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

**Объединенный каталог «Пресса России. Подписка – 2024»
Том 1. Газеты и журналы
Подписной индекс – 81224**

Подписано в печать 10.10.2024. 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