

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 3

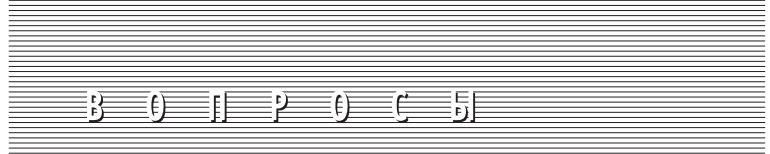
2023

Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издается с 2007 г.

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

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-66611 от 08 августа 2016 г.
Выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций.

М О С К В А



ISSN 1999-5431

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор:
ЯКОБСОН Лев Ильич

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

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

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

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

Отв. секретарь: Захарова И.А.

Литературный редактор, корректор:
Портнова Т.В.

Редактор текстов на английском языке:
Габриелова Е.В.
Верстка и дизайн: Медведев В.А.

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

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 Paolo, Brazil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The following key issues are addressed:

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

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

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

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

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

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

Pre-Press – Vladimir A. Medvedev

Our address:

National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation

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

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



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Калинин А.М.

- ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИНЦИПА
КЛИЕНТОЦЕНТРИЧНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ: ПОВЕСТКА ВНЕДРЕНИЯ 7

Зотов В.В., Василенко Л.А.

- ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО
УПРАВЛЕНИЯ: ЕДИНСТВО СЕРВИСНО-ЦИФРОВЫХ
И СОЦИАЛЬНО-СЕТЕВЫХ АСПЕКТОВ 26

Горина Е.А., Косинова Л.В.

- ЖИЛИЩНЫЕ СЕРТИФИКАТЫ ДЛЯ СИРОТ:
РЕГУЛЯТОРНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ
ИХ РЕЗУЛЬТАТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ 48

Фролова Е.В., Рогач О.В., Васильева В.Ю.

- РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ
ДЕТЕЙ-СИРОТ В УСЛОВИЯХ ДИСФУНКЦИЙ
ИХ ЖИЛИЩНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ 72

Мирзеханова З.Г., Кольцова А.А.

- ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОГРАММЫ РЕГИОНОВ ДФО:
АНАЛИЗ ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ 95

Гладун Е.Ф., Задорин М.Ю., Горбунова А.И.

- РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ЗАЩИТЫ ПРАВ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ
РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ 122

Власова В.В.

- МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕЙТИНГИ КАК ИНСТРУМЕНТ
ОЦЕНКИ ИННОВАЦИОННОГО КЛИМАТА СТРАНЫ:
ПОЗИЦИИ РОССИИ 155

CONTENTS

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kalinin A.M.

USING THE PRINCIPLE OF CUSTOMER-CENTRICITY
IN PUBLIC ADMINISTRATION:
AGENDA FOR IMPLEMENTATION 7

Zotov V.V., Vasilenko L.A.
DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC
ADMINISTRATION: UNITY OF SERVICE DIGITAL
AND SOCIAL NETWORK ASPECTS 26

Gorina E.A., Kosinova L.V.
HOUSING VOUCHERS FOR CARE LEAVERS IN RUSSIA:
OPPORTUNITIES AND BARRIERS IN THE REGULATORY
FRAMEWORK FOR THEIR EFFECTIVE IMPLEMENTATION 48

Frolova E.V., Rogach O.V., Vasilyeva V.Yu.
REGIONAL SUPPORT MEASURES FOR ORPHANS
IN THE FACE OF DYSFUNCTIONS IN THEIR
HOUSING PROVISION 72

Mirzekhanova Z.G., Koltsova A.A.
ENVIRONMENTAL PROGRAMS OF THE FAR
EASTERN REGIONS: ANALYSIS OF THE INDICATORS 95

Gladun E.F., Zadorin M.Yu., Gorbunova A.I.
REGIONAL PRACTICES FOR THE PROTECTION
OF INDIGENOUS PEOPLES' RIGHTS
OF THE RUSSIAN ARCTIC 122

Vlasova V.V.
WHAT GLOBAL COMPOSITE INDEXES CAN TELL
ABOUT INNOVATION CLIMATE IN RUSSIA 155

Научная статья

УДК: 351.91

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-7-25

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИНЦИПА КЛИЕНТОЦЕНТРИЧНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ПОВЕСТКА ВНЕДРЕНИЯ

Калинин Алексей Михайлович¹

¹ Кандидат экономических наук, руководитель практики государственного консалтинга ООО «Бизнес решения»/SBS, доцент департамента прикладной экономики факультета экономических наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; kalinin_a@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3275-1138

Аннотация. Клиентоцентричность – новое понятие для российского государственного управления, однако с 2022 г. внедрение соответствующих принципов выведено на уровень национальной стратегической инициативы. В статье предлагается анализ вопросов, с решением которых неизбежно придется столкнуться при внедрении клиентоцентричности в деятельность органов власти и государственных организаций. Рассматриваются само понятие клиентоцентричности, ее взаимосвязь с цифровизацией, различия в ожиданиях и поведении частных и бизнес-клиентов, роль компетенций государственных служащих, проблемы достижения позитивного эффекта для клиентов и возвращение выбора между жесткой регламентацией и вариативностью предоставляемых государственных услуг. Так как на настоящий момент нет однозначно подтвержденной лучшей практики, поиск ответов на эти вопросы может стать вызовом для всей системы отношений и механизмов государственного управления.

Ключевые слова: клиентоцентричность, государственная услуга, административная реформа.

Для цитирования: Калинин А.М. Использование принципа клиентоцентричности в государственном управлении: повестка внедрения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 7–25. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-7-25.

Original article

USING THE PRINCIPLE OF CUSTOMER-CENTRICITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: AGENDA FOR IMPLEMENTATION

Alexey M. Kalinin¹

¹ PhD, «Business Solutions»/SBS (Head for consulting practice),
Assistant professor, National Research University Higher School of Economics;
20 Miasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia;
kalinin_a@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3275-1138

Abstract. Customer-centricity (client-centricity) is a new concept for Russian public governance. However, since 2022, the implementation of the relevant principles has been brought to the level of a national strategic initiative. The article proposes an analysis of the issues to be considered when implementing customer-centricity in the practice of government agencies and institutions. The article examines the concept of customer-centricity, its relationship with digitalization, differences in the expectations and behavior of private and business clients, the role of the competencies of civil servants, the problems of achieving a positive effect for clients and returning the choice between strict regulation and the variability of public services. Given the lack of confirmed best practice, finding answers to these questions can become a challenge that affects the entire system of relations and mechanisms of public administration.

Keywords: customer-centricity, public service, administrative reform.

For citation: Kalinin, A.M. (2023) 'Using the principle of customer-centricity in public administration: Agenda for implementation', *Public Administration Issues*, 3, pp. 7–25 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-7-25.

JEL Classification: H41.

Введение

Развитие предоставления государственных услуг в Российской Федерации, опирающееся в том числе на применение бизнес-практик, привело к активному использованию терминов и понятий, пока не закрепленных в достаточной степени ни в категориальном аппарате российской теории государственного управления, ни в нормативных правовых актах. Становится очевидной необходимость обновления категориального аппарата и теории

государственного управления, а также юридической практики. В частности, актуализируется вопрос о содержании понятия «клиентоцентричность» и определения его отличия от понятия «клиентоориентированность».

Принцип клиентоцентричности (*customer-centric*) в западной бизнес-терминологии применяется достаточно давно. Для российского государственного управления это сравнительно новое понятие. Так, первое упоминание клиентоцентричности на официальном сайте Правительства России – это март 2020 г.¹, Минэкономразвития России – октябрь 2021 г.². Клиентоцентричность сегодня стремительно расширяет свои позиции в российских органах власти, по крайней мере, на концептуальном уровне. Соответствующая стратегическая инициатива была принята в составе 42 инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.³. До конца 2021 г. уже были подготовлены проекты стандартов клиентоцентричности для различных категорий клиентов⁴.

К моменту разработки национальной стратегической инициативы понятие «клиентоцентричность» начало употребляться и в научной среде. В РАНХиГС в 2020 г. был подготовлен «Навигатор клиентоцентричности» (Линник и др., 2020), а научный коллектив РАНХиГС выпустил ряд публикаций, использующих рассматриваемый термин. При оценке качества российской системы госуправления Е. Добролюбовой и В. Южаковым (Добролюбова, Южаков, 2021) признавалась общая ориентация госуправления на клиентоцентричность. С. Мартынова и С. Еварович в своей публикации «Коммуникативные компетенции госслужащего в сервисном государстве» (Мартынова, Еварович, 2021) отождествляют понятия «сервисное» и «клиентоцентричное» государство. Также описывались конкретные кейсы и модели взаимодействия на уровне регионов или отдельных органов власти (Рощупкина, Клушина, 2021), данное понятие использовалось при подготовке учебных курсов и тренингов (Авиликена, 2021).

Предполагаемое в 2022 г. pilotное внедрение и дальнейшее распространение принципов клиентоцентричности в российском государственном управлении требуют должного осмысливания с позиции применимости данного понятия, пределов его использования и особенностей интеграции с действующими правовыми нормами и сложившимися практиками. Вопросы, на которые требуется дать ответ, сводятся к следующим:

- В чем особенность клиентоцентричности как принципа государственного управления?
- К каким новым возможностям или ограничениям при взаимодействии с получателями государственных услуг это приведет?
- Каковы возникающие в связи с этим требования к государственному управлению?

¹ URL: <http://government.ru/news/39129/> (дата обращения: 28.07.2023).

² URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/prikaz_minekonomrazvitiya_rossii_ot_3_avgusta_2021_g_461.html (дата обращения: 28.07.2023).

³ Распоряжение Правительства России от 6 октября 2021 г. N 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 г.».

⁴ URL: <http://government.ru/news/44181/> (дата обращения: 28.07.2023).

Методология исследования

В основе предлагаемой методологии – определение рассматриваемого понятия и его анализ с точки зрения этапов взаимодействия клиента (физического, юридического лица) и государства. При этом материалами для анализа станут характеристики клиентоцентричности, представленные в литературе и правовых актах, а также имеющиеся аналогии в использовании тех или иных свойств и характеристик в бизнесе и иных сферах.

Кроме того, мы предлагаем рассмотреть то, как употребляется это понятие и в чем его отличие от схожего понятия «клиентоориентированность».

Рассмотрение последовательности взаимодействия клиента и государства начинается с установления отличий между двумя категориями клиентов – населением и бизнесом – и ответа на вопрос, как эти различия могут повлиять на применение понятия «клиентоцентричность». Далее анализируется обобщенный сценарий взаимодействия – от возникновения потребности к обращению в государственные органы и учреждения за ее удовлетворением и до получения результата. При этом предлагается рассмотреть ситуацию, когда в рамках стандартных, уже регламентированных административных процедур возникают какие-либо препятствия к получению результата. Именно поэтому при анализе уделяется внимание выявлению этих препятствий (проблем), применению принципа клиентоцентричности при выборе способов их решения и возникающих отсюда требований к государственным структурам, к организации их деятельности.

Предлагаемая методология в целом согласуется с другими исследованиями, в частности, с моделью оценки государственных электронных услуг COBRA, предложенной в 2014 г. Османом и др. (Osman et al., 2014), и методологией оценки проектов электронного правительства SAP (Gupta, Suri, 2017). В модели COBRA удовлетворенность клиентов складывается из воздействия издержек (денег и времени), выгод (осозаемых и неосозаемых результатов), риска (неопределенности результата в силу возможного недостатка информации и документов от пользователя) и возможностей (доступных альтернатив – электронных методов в сравнении с традиционными). Отличие состоит в том, что эта модель близка к SWOT-анализу, а в нашем случае мы последовательно рассматриваем составляющие процесса получения результата государственных услуг или функций: от возможностей, в силу которых клиенты обращаются в государственные структуры, к рискам отказа или приостановления административных процессов, а также возникающим в связи с этим издержкам и, наконец, к получаемым выгодам (позитивным эффектам, результатам). В методологии SAP («ситуация-актор-процесс»), или SAP-LAP («ситуация-актор-процесс» и «обучение-действия-качество»), предполагается, что выгода для общества при внедрении технологий электронного правительства возникает вследствие изменения характеристик (параметров), описывающих соответствующие стороны государственного управления снаружи (SAP) или изнутри (LAP). В нашем случае мы, как и в методологии SAP, после-

довательно рассматриваем понятие (ситуацию), характеристики клиентов (акторов) и особенности решения их проблем (процессы), хотя и не проводим каких-либо количественных исследований.

Результаты и обсуждение

Понятие клиентоцентричности

С точки зрения теорий государственного управления, клиентоцентричность скорее относится к идеи «нового государственного управления», так как предполагает заимствование идей и практик из бизнес-среды, – начиная с применения понятия «клиент» к получателю государственной услуги.

Клиентоцентричность обычно понимается (и мы разделяем эту точку зрения) как модель деятельности организации, при которой центром является клиент, совокупность его потребностей. В частности, таким образом определяют клиентоцентричность А. Ожаровский и М. Туманова (Линник и др., 2020) и, кроме того, предлагают сопоставление понятий «клиентоцентричность» (модель построения деятельности) и «клиентоориентированность» (действия, которые направлены на понимание потребностей).

В англоязычной литературе единства терминов в данном случае нет. В начале 2000-х гг. в государственное управление пришло понятие *citizen-centered* (дословно – «гражданоцентричное») в контексте первых шагов применения информационных технологий (Shuler, 2003; Saxena, 2005). В те же годы обсуждались методы управления клиентскими отношениями (*customer relationship management (CRM)*), заимствованные из бизнеса (King, 2006; da Silva, Batista, 2007).

Позднее, также под влиянием распространения идей электронного правительства, в лексикон публикаций по государственному управлению вошло *user-centered* (см.: Bertot, Jaeger, 2006), однако *citizen-centered*, или *citizen-centric*, осталось преобладающим. При этом, например, Сорнин (Sorn-in et al., 2014) в исследовании факторов развития клиентоцентричного электронного правительства определяет клиентоцентричность как совокупность требований к предоставлению услуг гражданам и к внутреннему мониторингу эффективности государства. В книге «*Transforming Government*» (2016) применительно к клиентоцентричной модели помимо *citizen-centric* применяется также и *customer-centric*, а сама модель противопоставляется традиционной, в центре которой находится предоставляющее услугу агентство.

Российское государственное управление пришло к клиентоцентричности после постепенного осознания сначала необходимости обеспечить предоставление государственных услуг единообразно (административная реформа 2003–2004 и 2004–2010 гг., разработка административных регламентов), затем выйти на некоторый унифицированный уровень комфорта получения услуг для граждан (Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и развитие сети многофункциональных центров) и, наконец, перейти от бумажного формата и личного присутствия к дистан-

ционному взаимодействию (цифровизация и развитие портала государственных услуг). При этом доминирующим в русскоязычной научной литературе понятием является «сервисное (сервисно-ориентированное) государство» – вопросам его теоретического осмысления, обоснования и анализа практики, начиная с 2010-х гг., посвящено значительное число исследований.

Сервисное государство как идея в концепции нового государственного управления естественно связано с клиентами сервисов (государственных услуг). В. Зайковский, в частности, отмечает, что краеугольным камнем сервисной философии государства является ориентация госслужбы на гражданина (клиента), его потребности и интересы (Зайковский, 2014), и указывает на других исследователей, придерживающихся близких точек зрения (например: Устинович, Новикова, 2011). Постепенно «сервисно-ориентированность» стала меняться на «клиентоориентированность»: например, исследование И. Авдеевой и А. Белолипецкой (Авдеева, Белолипецкая, 2020) посвящено уже концепции «сервисного» публичного управления и технологиям предоставления государственных услуг с точки зрения клиентоориентированности.

Клиентоцентричность можно рассматривать как развитие идеи сервисного государства, когда в центре внимания находится не услуга (сервис) или удовлетворенность клиента ее предоставлением, а клиент как объект воздействия.

Как и в зарубежной литературе, клиентоцентричность и в российском бизнесе, и в российском государстве часто, и даже преимущественно, используется при обсуждении процессов цифровизации управления. Правительство России, как уже упоминалось, впервые заговорило о клиентоцентричности в контексте цифровой трансформации государственного управления, о том же говорит предисловие в докладе РАНХиГС (Линник и др., 2020). Примером аналогичного использования термина «клиентоцентричность» в коммерческой сфере может служить преобразование ИТ-инфраструктуры Группы ВТБ. В. Мандрон (Мандрон и др., 2021), в частности, указывает на то, что рост клиентоцентричности бизнес-модели был в ходе преобразований введен в состав стратегических приоритетов Банка ВТБ (ПАО) на 2020–2022 гг.

Здесь следует отметить возможную ошибку при реализации принципа клиентоцентричности. Понятия клиентоцентричности и цифровизации используются совместно, однако они не тождественны друг другу. Клиентоцентричность повышает эффективность цифровизации. Цифровизация облегчает реализацию принципа клиентоцентричности, открывает новые возможности за счет ускорения и удешевления взаимодействия с клиентом и выявления его предпочтений, но она не является ни необходимым, ни тем более достаточным условием для признания процесса клиентоцентричным. Более того, применение цифровых технологий может прямо противоречить клиентоцентричности, если иные, помимо электронного, способы получения государственной услуги ограничиваются или же клиенты обременяются необходимостью выполнения дополн-

нительных обязательных условий. Во многом поэтому из совокупности теоретических моделей перехода к электронному государству наиболее часто применяемой является модель «принятия» технологий (*technology acceptance model, TAM*) (Rana et al., 2013).

Полный перевод государственной услуги исключительно в электронную форму, ограничение возможностей для получения только предварительной записью в электронном виде, ограничение контракта с представителем организации только «роботом» или формой обратной связи, обязательное требование подписания электронного документа электронной цифровой подписью без возможности предоставить бумажный документ с обычной подписью – все это примеры действий, противоречащих принципу клиентоцентричности. Форсированная цифровизация, происходящая в ущерб традиционным способам предоставления государственных услуг, ущемляет права получателей, не знакомых с цифровыми технологиями или предпочитающих получение результата в традиционной форме.

Понятие «клиентоцентричность» тем самым оказывается более широким, чем «клиентоориентированность», и не тождественным по смыслу и содержанию цифровизации или сервисному государству. По мере реализации проектов неизбежно возникнет необходимость его правового оформления на уровне закона или подзаконного нормативного правового акта.

Клиентоцентричность для бизнеса и для населения

Следующий важный аспект состоит в категоризации клиентов при реализации клиентоцентричного подхода. Западное *citizen-centric* подразумевает в первую очередь граждан, не разделяя их обращений как частных лиц или представителей компаний, но в необходимых случаях делая оговорки о взаимосвязях государства не только с гражданами, но и с бизнесом (как сделано, например, в «*Transforming Government*» (2016)). Наметившееся в российском государственном управлении разделение подходов к клиентоцентричности отдельно для населения и для бизнеса, по-видимому, происходит из уже укоренившегося в гражданском законодательстве разделения физических и юридических лиц. Применительно к рассматриваемому вопросу это разделение является правильным и принципиально важным в силу различных интересов получателей и особенностей их взаимодействия с государством.

Для частного лица государство является в первую очередь объектом получения личной выгоды, государственных услуг. Исполнение государственных функций, в том числе взаимодействие в части различных сфер контроля и надзора, здесь носит второстепенный характер – хотя, конечно же, присутствует, а для каких-то жизненных ситуаций может и оказаться преобладающим. Компании, юридические лица в основном взаимодействуют с государством по вопросам контроля и надзора, соблюдения различных требований законодательства – от уплаты налогов до соответствия требованиям к кадровому учету или, например, утилизации отходов; государственные услуги как необязательные действия, связанные с получением информации или какой-либо поддержки, для юридических лиц гораздо менее

значимы. Таким образом, акценты при реализации принципа клиентоцентричности различны: у населения это обращение к государству за наиболее востребованными услугами, у бизнеса – взаимодействие с государством по наиболее часто исполняемым функциям.

Различны у частных и юридических лиц в целом и ожидания относительно результатов. Частные лица не ориентированы на получение прибыли – их интересует удовлетворение их потребностей как таковое, получение результата. В треугольнике «быстро-качественно-недорого» население предполагает, что услуга будет предоставлена в соответствии с требованиями и субъективными ожиданиями. В основе взаимодействия лежит принцип равенства, а не эффективности: все должны иметь равный доступ к взаимодействию с государством независимо от имущественного положения или готовности платить. Необходимость срочного получения, сопровождаемая готовностью оплатить дополнительные расходы, может возникнуть, однако это можно считать частным случаем.

Получение прибыли как основа деятельности коммерческих организаций определяет иное поведение соответствующих юридических лиц. Равенство уже не является обязательным: компании готовы к дополнительным расходам на получение результата быстрее или в большем объеме даже путем дополнительных платежей, если это повлечет за собой рост прибыли. Именно поэтому посредничество, привлечение специализированных организаций, помогающих во взаимодействии с государством, может абсорбировать часть проблем и повысить удовлетворенность получателей услуг применительно к бизнес-организациям (Samsudin et al., 2012).

Справедливо и обратное: если издержки при взаимодействии имеют для бизнеса значение, он может согласиться на получение результата в более длительные сроки или даже на более низкий уровень качества (если варьирование качеством вообще возможно применительно к государственной услуге или функции). Клиентоцентричный подход для населения и для бизнеса, таким образом, будет носить различный характер: подстройка оказываемых услуг и функций под нужды частного клиента в силу высокой гетерогенности получателей (van Velsen et al., 2009; Verlegem, Verleye, 2009) и при соблюдении социальной справедливости, а также расширение возможностей по получению услуг и функций для бизнеса исходя из понимания экономической эффективности для обеих взаимодействующих сторон.

Из различий в приоритетах справедливости и эффективности следует, что при взаимодействии с частными клиентами государство ведет или должно вести себя как сервис, притом сервис социальный. Однако здесь возникают важные отличия клиентоориентированности для государства и клиентоориентированности для бизнеса, связанные именно с социальностью.

Клиентоориентированность в бизнесе предполагает, что продукты и сервисы адаптируются к нуждам клиентов ровно до того момента, пока это обеспечивает увеличение прибыли. Государство не ориентировано на прибыль, поэтому ограничивающим условием клиентоориентированно-

сти здесь уже выступает рост некоторой социальной выгоды, общественного благосостояния, совокупной полезности. Эти явления в большинстве случаев сложно оценить в финансовом измерении, из-за чего вынужденно используется иной ограничитель – бюджетные возможности государства. Пределом внедрения клиентоцентричности становится готовность государства нести дополнительные издержки по удовлетворению потребностей – так как переложить эти издержки на граждан оно или в принципе не может, или может, но лишь в небольшой степени – в форме увеличения пошлин и сборов. Вновь отметим, что при взаимодействии с юридическими лицами это ограничение менее принципиально, так как бизнес в каких-то случаях может пойти на дополнительные расходы, если они обернутся для него получением прибыли.

Если для бизнеса клиентоориентированность, как правило, предполагает увеличение числа получателей (удовлетворенный клиент обратится снова или будет рекомендовать сервис другим), то для государства это не так. В каком-то смысле даже наоборот: непосредственной задачей государства является удовлетворить получателя, но так, чтобы у него более не было необходимости еще раз обратиться за получением этой услуги. Например, задача службы занятости – подбор гражданину такой подходящей работы, которой он останется доволен, и повторного обращения в центр занятости населения не потребуется даже спустя продолжительное время. Каждая услуга государства используется не постоянно, а один раз или несколько раз в жизни (van Velsen et al., 2009). Это не отменяет того, что удовлетворенные государственными сервисами клиенты могут и будут обращаться за получением услуг, но именно максимизация количества обращений и количества клиентов, неизбежная в бизнесе из-за максимизации прибыли, для государства не всегда актуальна. Перенос практик, принятых в коммерческих организациях, заимствование процессов и технологий клиентоцентричности, скажем, из банковской сферы для государственного управления без учета данной особенности окажется неэффективным. При всей схожести исходной задачи (удовлетворить потребности) последствия принимаемых решений должны быть различными. В противном случае неизбежны провалы в эффективности и недостижение целей по удовлетворенности клиентов – например, из-за резкого увеличения числа желающих получить услугу и недостатка выделенных на предоставление услуги ресурсов (сотрудников, мощностей информационных систем и др.).

С практической точки зрения это означает, что необходимо будет сделать выбор между стратегиями взаимодействия с бизнесом (допущение коммерческих отношений) и с населением (социально-ориентированный сервис) для всех предоставляемых услуг и в особенности для предполагающих возможность обращения и физических, и юридических лиц. Отказ от дифференциации потребностей различных категорий получателей при этом тоже может быть допустимым выбором, означающим, однако, некоторое отступление от клиентоцентричности в пользу иных принципов, например, принципа равенства (справедливости).

Проблема и траектория ее решения

Обращение к государству при оказании государственной услуги предполагает наличие некоторой потребности, которую клиент желал бы удовлетворить с использованием возможностей государства. В случае исполнения каких-либо обязанностей, предполагающих исполнение соответствующих государственных функций, также можно говорить о некоторой вынужденной потребности взаимодействовать с государственными органами, возникающей в силу нормативных требований.

Простая траектория удовлетворения клиента предполагает обращение и получение ожидаемого результата в ответ. Именно эта логика (запрос – ответ) лежит сегодня в основе предоставления подавляющего большинства российских государственных услуг. Выбранная концепция внедрения клиентоцентричности на основе «суперсервисов» и «жизненных ситуаций» как совокупностей государственных услуг, в том числе предоставляемых проактивно, по инициативе государства, уже на уровне такой простой траектории требует внимания к случаям обращений и характеристикам результатов. Отказ от «обращений» в пользу проактивности во все не обязательно приведет к росту удовлетворенности. Излишний для клиента результат может носить для него как нулевую ценность, так и отрицательную, в результате чего общая удовлетворенность может и снизиться. Навязывание услуг, агрессивный маркетинг в государственном управлении будут иметь те же последствия, что и в коммерческой сфере. Напротив, наделение клиентов возможностями самостоятельно выбирать опции и вообще «полномочиями» при предоставлении услуг положительно сказывается на удовлетворенности результатом (Alshibly, Chiong, 2015). Дilemma с выбором из «по умолчанию все включено, клиент может отказаться от ненужного» и «по умолчанию все отключено, опции выбираются клиентом» для каждого сервиса, услуги или жизненной ситуации потребуется решать отдельно, аналогично тому, как различные производители программного обеспечения по-разному подходят к такой же проблеме. Важно, чтобы сама по себе возможность выбирать для пользователей сохранялась в максимальной степени – в этом и состоит смысл клиентоцентричности.

Интереснее, когда при обращении клиент сталкивается с проблемами предоставления услуги или результата государственной функции по субъективным причинам, из-за недостатков в деятельности государственного органа или учреждения или же в силу каких-то объективных обстоятельств. Способность решать возникающие проблемы клиента и есть в конечном счете смысл клиентоцентричности в государственном управлении, помимо выявления потребностей как таковых. Соответственно, проблемы и являются причиной недостаточной удовлетворенности клиентов. Успех многофункциональных центров состоит именно в том, что они стали решением проблем, возникавших у граждан при обращении в государственные органы: территориальная разобщенность, неудобный график работы, очереди, некомфортные помещения, отсутствие содействия в заполнении заявлений.

Являющаяся смыслом клиентоцентричности удовлетворенность клиентов начинает снижаться всегда, когда возникают сложности с решением проблемы. Если клиент получает отказ в предоставлении услуги, он не получает ожидаемого результата. Удовлетворенность не наступает и в случае, если ошибки или недочеты были допущены по вине самого клиента. Если клиент сталкивается с задержкой решения проблемы, увеличением срока получения результата, формальным приостановлением предоставления услуги, то его удовлетворенность падает, результат не соответствует ожиданиям относительно быстроты получения. Если решение возникшей проблемы в любом виде возлагается на клиента – последний расценивает это как собственные затраты (времени, денег). Когда к решению проблемы требуется привлечение третьих лиц или организаций, эти затраты становятся осозаемыми и сокращают удовлетворенность независимо от того, определяется ли их необходимость нормативно или же носит коррупционный характер.

Переход к клиентоцентричности предполагает по-настоящему революционное преобразование в практике государственного управления – *переход от констатации проблемы или недостатка к активному участию в поиске решения*. Иными словами, клиентоцентричность – это определение требований к процессам решения проблем клиентов. В идеальной форме ее можно определить как совокупность трех требований. *Первое требование* – это «нет отказа без способа решения». Во всех случаях выявления препятствия для получения результата государственные служащие и работники государственных организаций должны иметь представление о способах устранения этого препятствия и уметь донести их до клиента. Вместо простого отказа или указания на несоответствия должна сообщаться последовательность действий, выполнение которых приведет к получению клиентом желаемого результата. *Второе требование* – «решать проблему должно само государство во всех случаях, когда это возможно». Органы государственной власти и государственные учреждения должны быть уполномочены и обязаны содействовать клиентам в разрешении возникающих проблем, причем эти процессы должны быть упорядочены и эффективно организованы. На интуитивно-практическом уровне оба этих требования применяются уже сейчас. Например, при заполнении заявлений о предоставлении государственных услуг в МФЦ, когда заявление или полностью заполняется специалистом МФЦ со слов клиента, или консультанты помогают заявителям с заполнением. По крайней мере частичное решение проблемы отсутствия необходимых для получения услуг документов было введено в 210-ФЗ⁵ в виде требований к межведомственному взаимодействию (п. 1, ст. 7) в части информации, которой государство уже располагает в своих информационных системах.

⁵ Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 N 210-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (дата обращения: 23.07.2023).

Более интересна ситуация, когда государство объективно не располагает информацией или документом, наличие которого необходимо для получения результата. Возникают действия и издержки, формально находящиеся за пределами оказываемой услуги или исполняемой функции. Возможно, эти действия окажутся и вне жизненной ситуации в том виде, в котором она будет определена государством. Здесь и появляется *третье требование*: «если решение проблемы вне возможностей отказавшего органа власти, он должен сохранять контроль за качеством решения». Иными словами, если для получения результата требуется обследование, заключение эксперта, получение какой-либо справки или акта в негосударственной организации или в учреждении другого уровня государственного управления, не должно иметь места повторного отказа или приостановки по причине каких-либо недостатков подготовленной информации или документа. Это, в свою очередь, требует пересмотра всей системы регламентации межведомственного взаимодействия.

Вариативность и регламентация при выборе траекторий (способов) решения проблемы

Цифровизация государственных услуг может не только способствовать повышению эффективности и подотчетности, но и сузить профессиональную свободу действий, ограничивая на каждом шаге доступные для должностных лиц варианты и альтернативы. Это в конечном счете может даже привести к снижению качества услуг (Andersson et al., 2022).

Клиентоцентричность предполагает адаптацию к потребностям каждого клиента – т.е. кастомизацию, вариативность при взаимодействии, выборе траектории решения проблемы. Если клиенту требуется индивидуальное решение, в бизнесе оно должно быть найдено для всех случаев, когда такое отклонение в конечном счете обернется удовлетворением нужд покупателя и получением прибыли для компании. Государственное управление, наоборот, основано на максимальной формализации всех процессов и ограничении вариативности. Одним из главных предметов административной реформы 2004–2010 гг. была регламентация, разработка административных регламентов – документов, подробно описывающих последовательность действий должностных лиц и исключающих какие-либо возможности для административного усмотрения.

Переход к клиентоцентричности возвращает проблему усмотрения, но уже не в негативном (коррупция), а в позитивном понимании возможностей специалистов отклоняться от принятого алгоритма взаимодействия с клиентом в тех случаях, когда это приведет к удовлетворению его потребности без нанесения ущерба обществу и государству. Само по себе усмотрение по-прежнему остается источником коррупционного поведения, избежать которого можно лишь своего рода «постоянной формализацией», публичностью и оценкой принимаемых решений. Возможный выход видится здесь в цифровизации и увеличении количества учитываемых и описываемых алгоритмов действий, в постепенной проработке подавляющего большинства сценариев и возникающих у клиента проблем и затруднений по мере их воз-

никновения. Другими словами, в предоставлении услуг должен быть прецедентный характер решения проблем: столкнувшись с не предусмотренной нормативными актами ситуацией, специалист должен обладать свободой в принятии решения, а в дальнейшем это оптимальное решение нормативно фиксируется как «лучшая практика». С нормативной точки зрения это потребует изменения подходов к описанию процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций. Понадобится правовой механизм регулярного обновления нормативных правовых актов или же механизм накопления возможных вариантов действий в рамках жизненных ситуаций или отдельных услуг и функций в виде, понятном и для исполнителей, и для клиентов, оформленный и с технической, и с правовой точки зрения. То есть клиентоцентричность предполагает комбинацию нормативного акта и некоторого, скорее всего электронного, сервиса подготовки и рассмотрения предложений по изменению административных процессов.

Компетенции и экспертиза как условия достижения результата

Совокупность представленных выше трех требований формирует системную проблему внедрения принципа клиентоцентричности. Специалист, рассматривающий обращение, в новых условиях должен быть сверхкомпетентен. Он не только должен в достаточной мере констатировать наличие проблем с предоставлением услуги или исполнением функции (первое требование), но еще должен уметь находить возможное решение и доводить его до клиента (второе требование), а также контролировать или даже организовывать процесс получения результата за пределами собственного ведомства (третье требование).

Клиентоцентричность требует от должностных лиц не просто достаточной квалификации как специалистов, а компетенций практически экспертного уровня. Переход к клиентоцентричности повлечет за собой значительные, очень серьезные затраты на повышение квалификации персонала органов власти и учреждений, причем не только в вопросах именно общения с клиентами, но и по непосредственно исполняемым полномочиям.

Наращивание компетенций и превращение специалистов в экспертов по решению клиентских проблем, в свою очередь, поднимает проблему конфликта интересов. Самым простым способом решения возникших у клиента трудностей может оказаться «решить самому за вознаграждение» – и в этом смысле коррупционное взаимодействие неожиданно оказывается более клиентоориентированным, чем формальное официальное. Устранение конфликта интересов или его сглаживание предполагает переработку системы стимулирования должностных лиц. Поиск баланса между клиентоориентированностью и независимым поведением представляется крайне сложной задачей, так как сотрудник должен будет сочетать в себе независимого эксперта-арбитра и помощника, стоящего на стороне обратившегося клиента. В любом случае, квалификационные требования к специалистам, взаимодействующим с клиентами, потребуется пересмотреть в пользу повышения.

Приоритет позитивного эффекта (результат как удовлетворенность клиента)

Клиентоцентричность в бизнесе предполагает, что в конечном счете для любого клиента будет найдено решение, которое его удовлетворит и при этом не будет убыточным для компании.

Позитивный эффект для клиента является основой клиентоцентричности, однако в случае с государственным управлением предпочтения и интересы клиента могут войти в противоречие с интересами общества, государства, других экономических агентов.

Задача поиска решения, которое будет оптимальным (по Парето), еще больше повышает планку требований к клиентоориентированному персоналу органов власти и учреждений: решение проблемы заявителя одновременно должно оставить его удовлетворенным и не нарушить прав других лиц и сторон. Поиск решения может оказаться затратным и вовлечь в процесс специалистов множества организаций. Например, в случае если при постановке на регистрационный учет поддержанного автомобиля появляются сомнения в подлинности идентификационного номера, клиентоориентированные действия предполагают не отказ в регистрации и не направление на экспертизу, а выполнение всего комплекса действий по возмещению затрат добросовестных приобретателей, восстановлению прав собственности истинных владельцев и так далее. Все это требует организации взаимодействия множества сторон, притом взаимодействия эффективного и понятного для клиента. Для максимально эффективного взаимодействия потребуется пересмотр принципов и процессов межведомственного взаимодействия – и здесь, действительно, цифровизация будет полезным сопровождающим процессом. С одной стороны, потребуется наделить должностных лиц полномочиями по поиску решения за пределами компетенций их органов власти, с другой – предоставить им достаточные технические возможности для соответствующих действий.

Заключение

Внедрение клиентоцентричности – это вызов для государственного управления, ответ на который не ограничивается только цифровизацией или объединением отдельных услуг и функций в «жизненные ситуации». Применение клиентоцентричности как модели деятельности потребует подстройки правового регулирования на всех уровнях, начиная от федеральных законов, регулирующих предоставление государственных услуг и вопросы государственной гражданской службы.

Преобразования, ориентированные на повышение удовлетворенности клиентов государства, могут затронуть всю систему отношений и механизмов государственного управления. Если признать отличия в потребностях и поведении для физических и юридических лиц или иных категорий и групп получателей, это повлечет за собой необходимость разделения подходов при предоставлении услуг. Допущение активного участия органов власти в решении клиентской проблемы невозможно без пересмотра меха-

низмов межведомственного взаимодействия. Введение вариативности и отличающихся траекторий реагирования на жизненные ситуации потребует создания механизмов постоянного обновления нормативных правовых актов, динамичной регламентации.

Клиентоцентричность предъявляет повышенные требования к квалификации кадров государственного управления, превращая служащих в экспертов-арбитров, обеспечивающих баланс интересов клиента и государства, а также повышает требования к соответствуанию между нормативным регулированием и технологическим обеспечением взаимодействия специалистов как между собой, так и с клиентами.

При этом, как и ранее при осуществлении шагов по повышению комфорtnости взаимодействия граждан и государства, изменения скорее всего целесообразно будет вносить адресно, точечно, в индивидуальном порядке, на уровне отдельных жизненных ситуаций, органов власти или регионов, что позволит привнести в процесс внедрения клиентоцентричности элементы конкуренции и в дальнейшем использовать лучшую практику. Важно, чтобы в конечном счете отдельные преобразования выстраивались в систему, с учетом обозначенных выше вызовов и возможных ответов на них.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авдеева И.Л., Белолипецкая А.Е. Информационная функция электронного публичного управления в условиях трансформационных изменений // Среднерусский вестник общественных наук. 2020. Т. 15, № 5. С. 210–224. DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-5-210-224
2. Авиликна С.В. Повышение квалификации государственных гражданских служащих субъектов РФ в условиях цифровизации // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. № 84. Февраль 2021 г. С. 187–206. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-187-206
3. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Диагностика качества российского государственного управления // Экономическая политика. 2021. Т. 16, № 4. С. 170–197. DOI: 10.18288/1994-5124-2021-4-170-197
4. Зайковский В.Н. «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? // Дайджест-финансы. 2014. Т. 231, № 3. С. 35–45.
5. Клиентоцентричный подход в государственном управлении: навигатор цифровой трансформации. Под ред. О.В. Линник, А.В. Ожаровского, М.С. Шклярук. М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2020.

6. Мандрон В.В., Будаев Н.С., Потоцкая А.А., Сидорина Т.Н. Трансформация системы цифровизации бизнес-процессов в Банке ВТБ (ПАО) // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2021. № 2. С. 70–79. DOI: 10.24143/2073-5537-2021-2-70-79
7. Мартынова С.Э., Еварович С.А. Коммуникативные компетенции госслужащего в сервисном государстве // Коммуникология. 2021. Т. 9, № 4. С. 83–95. DOI: 10.21453/2311-3065-2021-9-4-83-95
8. Рощупкина В.В., Клушина Н.П. Модель партнёрского взаимодействия предпринимателя и налогового органа с позиции клиентоцентричности // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2021. № 8. С. 181–185.
9. Устинович Е.С., Новикова Т.П. Современные теории государственного управления: основные концепции и их характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 16–23.
10. «Transforming Government», Mastering Digital Transformation (Innovation, Technology, and Education for Growth). Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2016. P. 77–110. DOI: 10.1108/978-1-78560-465-220151015
11. Alshibly H., Chiong R. Customer empowerment: Does it influence electronic government success? A citizen-centric perspective // Electronic Commerce Research and Applications. 2015. No. 14. P. 393–404. DOI: 10.1016/j.elerap.2015.05.003
12. Andersson C., Hallin A., Ivory C. Unpacking the digitalisation of public services: Configuring work during automation in local government // Government Information Quarterly. 2022. Vol. 39. Art. No.101662. DOI: 10.1016/j.giq.2021.101662
13. Bertot J.C., Jaeger P.T. User-centered e-government: Challenges and benefits for government web sites // Government Information Quarterly. 2006. Vol. 23. P. 163–168.
14. Gupta P.J., Suri P. Measuring public value of e-governance projects in India: citizens' perspective // Transforming Government: People, Process and Policy. 2017. Vol. 11, no. 2. P. 236–261. DOI: 10.1108/TG-07-2016-0043
15. King S.F. Citizens as customers: Exploring the future of CRM in UK local government // Government Information Quarterly. 2007. Vol. 24. P. 47–63. DOI: 10.1016/j.giq.2006.02.012
16. Osman I.H., Anouze A.L., Irani Z., Al-Ayoubi B., Lee H., Balci A., Medeni D., Weerakkody V. COBRA framework to evaluate e-government services: A citizen-centric perspective // Government Information Quarterly. 2014. Vol. 31. P. 243–256. DOI: 10.1016/j.giq.2013.10.009
17. Rana N.P., Dwivedi Y.K., Williams M.D. Evaluating alternative theoretical models for examining citizen centric adoption of e-government // Transforming Government: People, Process and Policy. 2013. Vol. 7, no. 1. P. 27–49. DOI: 10.1108/17506161311308151
18. Samsudin S., Haron S., Bakar A.N. Operational Issues in Malaysian Local Authority: Value of intermediaries services toward client satisfaction // Procedia – Social and Behavioral Sciences. 2012. Vol. 68. P. 844–854. DOI: 10.1016/j.sbspro.2012.12.271

19. Saxena K.B.C. Towards excellence in e-governance // International Journal of Public Sector Management. 2005. Vol. 18, no. 6. P. 498–513. DOI: 10.1108/09513550510616733
20. Shuler J.A. Citizen-centered Government: Information Policy Possibilities for the 108th Congress // The Journal of Academic Librarianship. 2005. Vol. 29, no. 2. P. 107–110.
21. da Silva R., Batista L. Boosting government reputation through CRM // International Journal of Public Sector Management. 2007. Vol. 20, no. 7. P. 588–607. DOI: 10.1108/09513550710823506
22. Sorn-in K., Tuamsuk K., Chaopanon W. Factors affecting the development of e-government using a citizen-centric approach // Journal of Science & Technology Policy Management. 2015. Vol. 6, no. 3. P. 206–222. DOI: 10.1108/JSTPM-05-2014-0027
23. Van Velsen L., van der Geest T., ter Hedde M., Derkx W. Requirements engineering for e-Government services: A citizen-centric approach and case study // Government Information Quarterly. 2009. Vol. 26. P. 477–486. DOI: 10.1016/j.giq.2009.02.007
24. Verdegem P., Verleye G. User-centered E-Government in practice: A comprehensive model for measuring user satisfaction // Government Information Quarterly. 2009. Vol. 26. P. 487–497.

REFERENCES

1. “Transforming government”, *Mastering Digital Transformation (innovation, technology, and education for growth)* (2016) Bingley: Emerald Group Publishing Limited. P. 77–110. DOI: 10.1108/978-1-78560-465-220151015
2. Alshibly, H. and Chiong, R. (2015) ‘Customer empowerment: Does it influence electronic government success? A citizen-centric perspective’, *Electronic Commerce Research and Applications*, 14, pp. 393–404. DOI: 10.1016/j.elerap.2015.05.003
3. Andersson, C., Hallin, A. and Ivory, C. (2022) ‘Unpacking the digitalisation of public services: Configuring work during automation in local government’, *Government Information Quarterly*, 39, p. 101662. DOI: 10.1016/j.giq.2021.101662
4. Avdeeva, I.L. and Belolipezkaya, A.E. (2020) ‘Information function of electronic public control under the conditions of transformation changes’, *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*, 15(5), pp. 210–224. DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-5-210-224 (In Russian).
5. Avilkina, S.V. (2021) ‘Training of regional civil servants of the Russian Federation in the context of digitalization’, *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik*, 84(Feb.), pp. 187–206. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-187-206 (In Russian).

6. Bertot, J.C. and Jaeger, P.T. (2006) ‘User-centered e-government: Challenges and benefits for government Web sites’, *Government Information Quarterly*, 23, pp. 163–168.
7. da Silva, R., Batista, L. (2007) ‘Boosting government reputation through CRM’, *International Journal of Public Sector Management*, 20(7), pp. 588–607. DOI: 10.1108/09513550710823506
8. Dobroljubova, E.I., Yuzhakov, V.N. (2021) ‘Diagnostics of public governance quality in Russia’, *Ekonomicheskaya Politika*, 16(4), pp. 170–197. DOI: 10.18288/1994-5124-2021-4-170-197 (In Russian).
9. Gupta, P.J. and Suri P. (2017) ‘Measuring public value of e-governance projects in India: citizens’ perspective’, *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(2), pp. 236–261. DOI: 10.1108/TG-07-2016-0043
10. King, S.F. (2007) ‘Citizens as customers: Exploring the future of CRM in UK local government’, *Government Information Quarterly*, 24, pp. 47–63. DOI: 10.1016/j.giq.2006.02.012
11. Linnik, O.V., Ozharovskiy, A.V. and Shklyaruk, M.S. (eds.) (2020) *Client-centric approach in public administration: Digital transformation navigator*. Moscow: RANEPA. (In Russian).
12. Mandron, V.V., Budaev, N.S., Pototskaya, A.A. and Sidorina T.N. (2021) ‘Transformation of digitalization system of business processes at VTB Bank, PJSC’, *Vestnik Astrahanskogo gosudarstvennogo tehnicheskogo universiteta*. Seriya: Ekonomika, 2, pp. 70–79. DOI: 10.24143/2073-5537-2021-2-70-79 (In Russian).
13. Martynova, S.E. and Evarovich, S.A. (2021) ‘Communicative competences of civil servants in service state’, *Communicology*, 9(4), pp. 83–95. DOI: 10.21453/2311-3065-2021-9-4-83-95 (In Russian).
14. Osman, I.H., Anouze, A.L., Irani, Z., Al-Ayoubi, B., Lee, H., Balci, A., Medeni, D. and Weerakkody, V. (2014) ‘COBRA framework to evaluate e-government services: A citizen-centric perspective’, *Government Information Quarterly*, 31, pp. 243–256. DOI: 10.1016/j.giq.2013.10.009
15. Rana, N.P., Dwivedi, Y.K. and Williams, M.D. (2013) ‘Evaluating alternative theoretical models for examining citizen centric adoption of e-government’, *Transforming Government: People, Process and Policy*, 7(1), pp. 27–49. DOI: 10.1108/17506161311308151
16. Roschupkina, V.V. and Klushina, N.P. (2021) ‘A model of partnership between an entrepreneur and a tax authority from a client-centric perspective’, *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava*, 8, pp. 181–185. (In Russian).
17. Samsudin, S., Haron, S. and Bakar, A.N. (2012) ‘Operational issues in Malaysian local authority: Value of intermediary’s services toward client satisfaction’, *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 68, pp. 844–854. DOI: 10.1016/j.sbspro.2012.12.271
18. Saxena, K.B.C. (2005) ‘Towards excellence in e-governance’, *International Journal of Public Sector Management*, 18(6), pp. 498–513. DOI: 10.1108/09513550510616733

19. Shuler, J.A. (2003) ‘Citizen-centered government: Information policy possibilities for the 108th Congress’, *The Journal of Academic Librarianship*, 29(2), pp. 107–110. DOI: 10.1016/S0099-1333(02)00426-3
20. Sorn-in, K., Tuamsuk, K. and Chaopanon, W. (2015) ‘Factors affecting the development of e-government using a citizen-centric approach’, *Journal of Science & Technology Policy Management*, 6(3), pp. 206–222. DOI: 10.1108/JSTPM-05-2014-0027
21. Ustinovich, E.S. and Novuikova, T.P. (2011) ‘Modern public administration theories: basic concepts and their characteristics’, *Gosudarstvennaya vlast’ i mestnoe samoupravlenie*, 9, pp. 16–23. (In Russian).
22. Van Velsen, L., van der Geest, T., ter Hedde, M. and Derkx, W. (2009) ‘Requirements engineering for e-Government services: A citizen-centric approach and case study’, *Government Information Quarterly*, 26, pp. 477–486. DOI: 10.1016/j.giq.2009.02.007
23. Verdegem, P. and Verleye, G. (2009) ‘User-centered E-Government in practice: A comprehensive model for measuring user satisfaction’, *Government Information Quarterly*, 26, pp. 487–497.
24. Zaykovskiy, V.N. (2014) ‘«Service state»: a new paradigm or a modern technology of public administration?’, *Daydzhest-finansy*, 3(231), pp. 35–45. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 14.02.2022;
одобрена после рецензирования 26.09.2022;
принята к публикации 06.09.2023.

Научная статья

УДК: 316.334.3

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-26-47

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЕДИНСТВО СЕРВИСНО-ЦИФРОВЫХ И СОЦИАЛЬНО-СЕТЕВЫХ АСПЕКТОВ

**Зотов Виталий Владимирович¹,
Василенко Людмила Александровна²**

¹ Доктор социологических наук, профессор; Московский физико-технический институт (национальный исследовательский университет);

141701, Московская область, г. Долгопрудный, Институтский пер., д. 9;
om_zotova@mail.ru; ORCID: 0000-0003-1083-1097

² Доктор социологических наук, профессор; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;
119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82; vasilenko-la@ranepa.ru;
ORCID: 0000-0002-0468-8194

Аннотация. В статье раскрываются перспективы цифровизации публичного управления на уровне теоретико-методологической рефлексии и практической реализации. Анализируя современные концепции публичного управления (от партисипаторного управления до управления на основе смарт-технологий), авторы делают вывод, что в условиях социотехнической конвергенции публичное управление должно сочетать алгоритмическое управление с задачами консолидации интересов стейкхолдеров. Продвижение данной идеи будет определяться стейкхолдерской оценкой роли цифровых платформ в трансформации публичного управления. В 2021 г. проведен опрос экспертов для оценки двух аспектов развития цифровых платформ: сервисно-цифрового (предполагающего использование больших данных и алгоритмического управления) и социально-сетевого (опирающегося на участие заинтересованных сторон в процессе выработки, принятия и реализации решений). Опрос показал, что применение властными структурами государственных цифровых платформ для эффективного удовлетворения индивидуальных запросов граждан должно сопровождаться привлечением их к решению общественно значимых проблем. Поэтому коэволюция сервисно-цифровых и социально-сетевых аспектов функционирования государственных цифровых платформ становится крайне важной. Для выправления наметившегося крена в технико-

технологическую сторону цифровизации государственного и муниципального управления, следует развивать публичный формат принятия им решений с использованием цифровых технологий. А для этого необходимо решать проблему стимулирования активности как чиновников, так и граждан к социально-сетевому взаимодействию, повышать уровень доверия к органам власти.

Ключевые слова: цифровое общество, цифровизация, публичное управление, умное управление, партисипаторное управление, умное конфигурирование, государственные цифровые платформы, социально-сетевое взаимодействие.

Для цитирования: Зотов В.В., Василенко Л.А. Цифровая трансформация публичного управления: единство сервисно-цифровых и социально-сетевых аспектов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 26–47. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-26-47.

Original article

DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: UNITY OF SERVICE DIGITAL AND SOCIAL NETWORK ASPECTS

Vitaly V. Zotov¹,
Lyudmila A. Vasilenko²

¹ Doctor of Sociological Sciences, Professor; Moscow Institute of Physics and Technology (National Research University);
9 Institutskiy per., 141701 Dolgoprudny, Moscow Region, Russia;
Om_zotova@mail.ru; ORCID: 0000-0003-1083-1097

² Doctor of Sociological Sciences, Professor; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration;
82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russia; vasilenko-la@ranepa.ru;
ORCID: 0000-0002-0468-8194

Abstract. The article reveals prospects of digitalization of public administration at the level of theoretical and methodological reflection and practical implementation. Analyzing modern public governance concepts ranging from participatory management to smart supervision, the authors conclude that, in the context of socio-technical convergence, public administration should combine the use of algorithmic control with the task of consolidating interests of stakeholders. The promotion of the concept will be determined by the stakeholder's assessment

of the role played by state digital platforms in public governance transformation. In 2021, a survey of experts was conducted to assess two aspects of their development: digital (involving the use of big data and algorithmic control) and network (based on the participation of citizens in the working-out, decision-making and implementation processes). The survey showed that authorities' use of state digital platforms to respond effectively to individual citizens' needs should be accompanied by involving them in solving socially significant problems. Therefore, the co-evolution of digital and network aspects of the functioning of public digital platforms becomes extremely important. Public decision-making should be developed in order to correct the technological bias in the digitization of public and municipal administration. The technological dimension of the digitization of public and municipal governance can be corrected through the development of public decision-making via digital platforms. And to do that, it is necessary to address the problem of stimulating activity of both officials and citizens, to increase the level of trust in the authorities.

Keywords: digital society, digital transformation, digitalization, public governance, smart government, participatory governance, state digital platforms, social network interaction.

For citation: Zotov, V.V. and Vasilenko, L.A. (2023) 'Digital transformation of public administration: Unity of service digital and social network aspects', *Public Administration Issues*, 3, pp. 26–47. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-26-47. (In Russian).

JEL Classification: D71.

Введение

Цифровизация публичного управления переводит работу органов власти с населением в электронный формат. Однако остается открытым вопрос о содержании такого формата взаимодействия. На взгляд авторов, взаимодействие власти и населения будет разворачиваться на базе цифровых платформ, обладающих аналитическими и прогностическими функциями. В технологическом плане они представляют собой информационно-аналитические («смарт») системы для накопления данных, обмена и управления данными в структурированном виде, а в социальном – систему виртуального взаимодействия между ее акторами. Платформы осуществляют разнообразные социальные взаимодействия: общение (социальная сеть «ВКонтакте»), обмен денежными средствами (финансовый сервис «Сбер»), взаимодействие с органами власти (государственный портал «Госуслуги»). Все они в своей деятельности опираются на технологии, которые собирают, обобщают и анализируют большие объемы информации, черпаемые из цифровых профилей пользователей, а также их цифровых следов. Они позиционируются как незаменимая инфраструктура, вокруг которой организуется

частная и общественная жизнь. Эти тенденции проникают и в систему государственного и муниципального управления.

Применительно к публичному управлению процесс цифровизации есть продолжение начатого в прошлом веке системно-деятельностного процесса информатизации, в рамках которого идут «инфотехнологические преобразования и моделирование гибридных инфосоциальных систем» (Тихонов, Богданов, 2020, с. 78). Сегодня цифровые платформы открывают большие возможности по преобразованию процессов в системе публичного управления. Цель данной работы – показать, каким образом понятие «публичное управление» раскрывается применительно к цифровому обществу в теоретическом и практическом плане. При этом авторы исходят из предположения, что именно развитие цифровых платформ как социотехнических систем становится основным трендом цифровой трансформации публичного управления в направлении создания более эффективных систем управления, способных отвечать на изменяющиеся потребности общества и повышать качество жизни людей.

Дilemma теоретико-методологических подходов к управлению цифровой трансформацией публичного управления

Систематизация концепций публичного управления позволяет их расположить в диапазоне от «умного управления» (*smart government*) до «партиципаторного управления» (*participatory governance*).

На взгляд авторов статьи, концепция «умного управления» представляет собой развитие идей «нового государственного менеджмента» (*New Public Management*), когда государство определяется как поставщик общественных благ, который стремится сделать управление экономически малозатратным, а социально – более гибким и результативным (Охотский, 2014). Развитию концепции «умного управления» способствуют успехи применения цифровых технологий, главным образом, технологий анализа больших данных и искусственного интеллекта, в рамках различных государственных цифровых сервисов. «Большие данные становятся неотъемлемой частью “топлива” для умного управления, технологии ИИ – во многом “двигателем”» (Дудихин, Шевцова, 2020, с. 49). Включение в концепт термина «умное» в данном случае указывает на переход к интеллектуальному анализу данных и алгоритмическому нахождению оптимальногоправленческого решения.

Немецкие исследователи К. Каценбах и Т. Бель, анализируя концептуальный аппарат описания цифрового общества, затрагивают ключевую тему современности – алгоритмического управления, т.е. использования технико-технологических средств управления обществом посредством его датафикации и внедрения сложных алгоритмов, прогнозирующих поведение, ведущих автоматическое моделирование контента (Katzenbach, Bächle, 2019). Система государственного и муниципального управления обретает возможность принимать решения буквально в режиме реального времени с помощью прогностической аналитики больших данных, в том числе цифровых профилей и цифровых следов граждан. Например, цифровые техно-

логии, с одной стороны, способствовали появлению концепции «умных» городов (*smart city*), предполагающей повышение эффективности функционирования инфраструктуры города за счет использования больших данных, формируемых от взаимосвязанной системы информационно-теле-коммуникационных технологий (в том числе от интернета вещей) и систем искусственного интеллекта (Колодий, Иванова, Гончарова, 2020; Munoth, Anilkumar Nagaich, Gehlot, 2022). Но, с другой стороны, они же создают комплексные системы управления на уровне страны в целом, подобные системе социального кредита в Китае, которая посредством больших данных, собираемых из множества информационных систем, определяет социальный рейтинг гражданина и может в автоматическом режиме поощрять его или применять к нему санкции (Liang et al., 2018). Таким образом, встает вопрос, можно ли оценивать публичное управление как «умное» только на том основании, что в нем используются технологии искусственного интеллекта, если наряду с полезными результатами «умного управления» есть масса примеров, связанных и с негативным опытом – например, с порождающими проблемы предвзятости и дискриминации (Malik et al, 2022; Todolí-Signes, 2019) искажениями и ошибками технологий искусственного интеллекта (O’Neil, 2016), а также с непрозрачностью алгоритмов, закладываемых в технологии искусственного интеллекта (Этика и «цифра...», 2021)?

Следует указать на спорность пропагандируемого принципа человеческой независимости принимаемых решений, реализуемого с помощью искусственного интеллекта. В этом случае происходит подмена субъектов управления техноагентами государства и искажение смысла участия в управлении технических процессах не только населения, но и в некоторой степени чиновников. Например, смарт-приложения, встроенные в городскую инфраструктуру, оптимизируют жизнедеятельность горожан, но не гарантируют участие в управлении городом как граждан, так и муниципальных служащих.

Публичность системы государственного и муниципального управления в дискурсе реализуемых подходов к ее цифровизации пока не достигается. Поэтому идет возврат к альтернативным концепциям публичного управления, в которых внимание акцентировалось на диалоге и партнерстве органов власти с акторами пространства публичных коммуникаций, являющихся представителями заинтересованных сторон, а также на их высокой социальной активности в публичном пространстве коммуникаций.

Важность публичного управления с учетом системы ценностей граждан, а также их норм, интересов, мнений, стереотипов и социальных ожиданий, актуализирует концепцию «менеджмента публичных ценностей» (*public value management*) (Волкова, 2014). Приобретает актуальность также концепция «сетевой модели государства» (*network model of government*), ориентированная на системность взаимодействия государства и заинтересованных сторон на базе их ресурсной зависимости в целях достижения согласия по интересующему их вопросу (Сморгунов, 2001). Еще одна концепция, предполагающая вовлечение новых акторов в публичное управление, – это концепция партисипативного управления (Creighton, 2005), которая предусматривает вовлечение граждан в обсуждение, разработку

и реализацию публичной политики. Ее применение будет благоприятствовать проведению публичных дискуссий, а также участию общественности в управлении государством. Как отмечает Л. В. Сморгунов (2019), партисипативное публичное управление является ответом на потребность в политической управляемости. Отметим, что в рамках цифрового пространства даже происходит возрождение концепции делиберативной (совещательной) демократии (Kreide, 2016).

Таким образом, можно говорить о реализации на новой технологической основе идеи участия граждан в решении общественно значимых вопросов – либо в формате цифровой платформы обратной связи (Сморгунов, Игнатьева, 2021), либо в формате паблика в социальных сетях (Bartoletti, Faccioli, 2016; Довбыш, 2020).

Важной вехой цифровой трансформации публичного управления стала концепция «государство как платформа» (O'Reilly, 2010), акцентировавшая внимание на формировании электронных площадок для взаимодействия с органами власти различных партнеров и клиентов. Данная концепция дала развитие государственным цифровым платформам, основой которых выступают государственные порталы и государственные информационные системы (Стырин, Дмитриева, Синятулина, 2019). Особенно нагляден пример федерального портала «Госуслуги» (*gosuslugi.ru*), который в перспективе можно рассматривать как государственную цифровую платформу, организующую взаимодействие представителей органов власти всех уровней и подведомственных организаций, с одной стороны, и физических и юридических лиц – получателей услуг, – с другой.

Но, двигаясь в направлении создания платформ, государство сталкивается с проблемой превращения граждан в пользователей (получателей услуг) (Сморгунов, 2019; Esko, Koulu, 2023). Российская модель платформенного государства на единой архитектуре межведомственного взаимодействия имеет в большей мере сервисный характер и не предполагает полноценного участия ни государственных служащих, ни представителей заинтересованных сторон в публичном управлении. Она в полной мере реализует принцип «человеконезависимости» при удовлетворении запросов населения и комплексного решения жизненных ситуаций человека. В этой связи А. В. Тихонов и В. С. Богданов подчеркивают важность «умного управления» опирающегося на вовлечение, координацию, партнерство, «организацию горизонтальных связей и отношений между преобразующей силой сверху и спонтанной самоорганизацией снизу» (Тихонов, Богданов, 2020, с. 78).

Отметим, что цифровые платформы могут включать веб-приложения не только для проактивного, комплексного получения государственных и муниципальных услуг, но и для интерактивного гражданского участия в текущей деятельности органов власти. Изначально сервисы для социально-сетевого взаимодействия органов власти и граждан разрабатывались как самостоятельные. Например, на уровне субъектов Российской Федерации это были специализированные электронные платформы обработки обращений граждан, онлайн-голосований и сбора предложений по проблемам развития территорий, такие как «Активный гражданин» в Москве

(*ag.mos.ru*), «Добродел» в Московской области (*dobrodel.mosreg.ru*), «Действуем вместе» в Курской области (*v meste46.ru*), на федеральном уровне – электронные площадки для размещения общественных инициатив граждан «Российская общественная инициатива» (*www.roi.ru*). Только в 2019 г. в рамках федерального портала «Госуслуги» заработало веб-приложение «Госуслуги: решаем вместе», тем самым инициировав процесс интеграции социально-сетевого и сервисно-цифрового направления развития государственных цифровых платформ. Работа таких веб-сервисов на платформе обеспечивает достижение определенных на начальных этапах реформ систем управления государством качеств публичного управления: профессионализм, эффективность, сервисность (клиенториентированность) и вовлеченность (Rose et al., 2015).

Новые условия публичного управления в цифровом обществе обуславливают поиск нового теоретико-методологического подхода к обоснованию концепции публичного управления: *public governance* вместо *public administration*. В этом случае в понятии «публичного управления» (*public governance*) «публичность» (*public*) следует интерпретировать как предназначенный для всех, организованный обществом с учетом его потребностей и интересов, доступный для каждого члена общества, а «управление» – (*governance*) как совокупность государственного администрирования и публичной политики, т.е. как управление процессами разработки, принятия и реализации решений по общественно значимым проблемам. С учетом наметившейся социотехнической конвергенции публичное управление в цифровом обществе следует организовывать так, чтобы процесс решения вопросов, значимых для отдельных граждан и для социума в целом, происходил через сочетание процедур алгоритмического и партисипаторного управления.

Оценка перспектив применения цифровых платформ в публичном управлении

Дальнейшее продвижение концепции «умного управления» (*smart government*) и «партиципаторного управления» (*participatory governance*) или их объединение в концепте «умное конфигурирование» (*smart configuring*) во многом будет определяться пониманием перспектив применения цифровых платформ в публичном управлении. Авторы в данной статье анализируют мнения экспертов, сталкивавшихся в своей деятельности с различными аспектами цифровой трансформации публичного управления. Для оценки возможностей государственных цифровых платформ предложены два направления их развития: 1) сервисно-цифровое, связанное с концепцией «умного управления», предполагающее использование больших данных и алгоритмического управления, 2) и социально-сетевое, связанное с концепцией «партиципаторного управления», ориентированное на участие граждан в разработке, принятии и реализации решений.

Диагностика перспектив проведена в декабре 2021 г. путем опроса экспертов, представляющих Москву и Курскую область, посредством рассылки

по электронной почте ссылки на анкету, генерированную сервисом Google. В процессе исследования определялись возможности сервисно-цифрового и социально-сетевого использования цифровых платформ при организации взаимодействия власти и общества для решения общественно значимых проблем, а также существенные препятствия в организации такого взаимодействия. Согласно программе исследования, оценка возможностей осуществлялась через выражение экспертами согласия/несогласия с определенными утверждениями, а выявление спектра проблем – через приоритизацию вариантов с возможностью выражения собственного мнения.

Выборка формировалась из государственных и муниципальных служащих, сотрудников центров управления регионом, представителей масс-медиа, бизнес-сообщества, некоммерческих организаций, политических партий и общественных движений, а также представителей научного экспертного сообщества, связанного своей профессиональной деятельностью с НКО или органами власти – преподавателей дисциплин управленческого профиля, руководящего состава НКО, членов советов при органах власти и т.д. Такое экспертное сообщество способно обеспечить соблюдение принципов компетентности (отбор специалистов, связанных с данной предметной областью) и типичности (отбор самого распространенного носителя исследуемой практики). Всего было разослано 150 писем, на которые получено 136 ответов. После отбраковки из-за неполноты заполнения и/или несоответствия профиля деятельности в итоговую выборку отобрано 126 респондентов.

Эксперты были сгруппированы на основе их профессионального функционала в три категории: «Представители власти», «Представители общества» и «Медиаторы». Их количество и доля в общей выборке, а также социально-демографические и профессиональные характеристики представлены в Таблице 1.

Данные в таблице показывают относительную схожесть структур экспертов групп по уровню занимаемой должности и полу, а также их отличия по возрастным характеристикам, общему и профессиональному стажу – последнее обстоятельство будет учтено при формулировке выводов.

Но поскольку экспертный опрос дает достаточно большую погрешность при применении частотного анализа (при коэффициенте вариации 50% и коэффициенте вероятности 0,9 ошибка среднего составляет 7%), то для анализа применялась следующая методика: если абсолютное большинство экспертов (две трети) выбирало соответствующую позицию на шкале ответов, то эта позиция признавалась существенной, т.е. имеющей крайне важное, первостепенное значение. Если не выбирало, то эта позиция, соответственно, признавалась несущественной. Если доля экспертов, отдавших голоса в пользу позиции, составляла 50–66%, ответ признавался значимым, а если 33–50%, то ответ признавался малозначимым. Для дополнительной оценки согласованности мнений экспертов из различных категорий использовался коэффициент корреляции рангов Спирмена (R_s), который характеризует направленность связи между двумя признаками, приведенными к ранговой шкале.

Таблица 1

Социально-демографические и профессиональные характеристики экспертов

Участники опроса	Количество и доля в общей выборке	Из них		Пол	Средний возраст	Средний общий стаж работы	Стаж работы в своей сфере
		Представительский состав	Уровень должности				
«Представители власти»	45	36%	<ul style="list-style-type: none"> – органы федеральной власти – 38%; – органы гос. власти субъектов РФ – 16%; – Управы г. Москва – 4%; – органы местного самоуправления – 42% 	<ul style="list-style-type: none"> – руководители высшего/ среднего звена – 38%; – руководители нижнего звена – 24%; – ведущие специалисты – 38% 	<ul style="list-style-type: none"> – муж. – 50%; – жен. – 50% 	38,7 ± 10,1	16,4 ± 10,6
«Представители общества»	51	40%	<ul style="list-style-type: none"> – бизнес-сообщества – 22%; – политические партии – 8%; – общественные движения и НКО – 31%; – научные, экспертные сообщества – 39%. 	<ul style="list-style-type: none"> – руководители высшего/ среднего звена – 41%; – руководители нижнего звена – 16%; – ведущие специалисты – 43% 	<ul style="list-style-type: none"> – муж. – 49%; – жен. – 51% 	43,8 ± 13,1	21,6 ± 13,4
«Медиаторы»	30	24%	<ul style="list-style-type: none"> – центры управления регионом – 77%; – Mass-медиа – 3% 	<ul style="list-style-type: none"> – руководители высшего/ среднего звена – 30%; – руководители нижнего звена – 20%; – ведущие специалисты – 50% 	<ul style="list-style-type: none"> – муж. – 40%; – жен. – 60% 	33,1 ± 7,4	11,8 ± 7,3

Источники: Составлено авторами по материалам собственного исследования (– и далее, если не указано иное).

Сравнение мнений групп экспертов осуществлялось при помощи индексного метода, который состоит в «сжатии» ответов респондентов и сведении их для удобства пользования к единому показателю. В данном случае рассчитывались индексы согласия по следующей формуле:

$$I_{\text{согл}} = R_4 + \frac{1}{2} \cdot R_3 - \frac{1}{2} \cdot R_2 - R_1, \quad [1]$$

где:

R_4 – число ответов «полностью согласен»;

R_3 – «скорее согласен, чем нет»;

R_2 – «скорее не согласен, чем да»;

R_1 – «полностью не согласен».

При согласии всех экспертов с предложенным высказыванием индекс согласия равен «1», при неодобрении предложенного высказывания всеми опрошенными индекс равен «-1». Положительные значения показывают доминирование доли тех, кто соглашается, отрицательные – преобладание несогласных. Отметим, что позиция «затрудняюсь ответить» была представлена в ответах экспертов незначительно (от 2% до 3%) и в дальнейшем анализе не учитывалась.

В Таблице 2 показаны индексы согласия экспертов с определенными высказываниями о государственных цифровых платформах. Вопросы относительно их возможностей условно делятся на два блока: обеспечивающие 1) решение проблем населения и 2) взаимодействие чиновников с гражданами.

Таблица 2

**Индекс согласия экспертом с определенными высказываниями
о сервисно-цифровом аспекте функционирования
государственных цифровых платформ**

Цифровые сервисы будут ...	Представитель власти	Представитель общества	Медиаторы	Всего
1) эффективно использоваться органами власти для удовлетворения запросов населения	0,39	0,18	0,35	0,29
2) способствовать комплексному решению жизненных ситуаций человека	0,39	0,24	0,33	0,31
3) обеспечивать проактивную связь с гражданином через его гаджеты	0,56	0,24	0,44	0,39
4) способствовать замене чиновников чат-ботами	-0,32	-0,28	-0,24	-0,29
5) вести к снижению значимости обсуждения решений общественно значимых проблем в сетевом пространстве	-0,07	-0,29	-0,35	-0,22

Примечание: В таблице представлен индекс согласия, см. формулу [1].

В первом случае респондентам предлагалось выразить согласие/несогласие с предположением, что: «Государственные цифровые сервисы смогут эффективно использоваться органами власти для удовлетворения запросов населения, способствуя комплексному решению жизненных ситуаций человека и обеспечению непрерывной обратной связи с гражданином и его гаджетами при принятии решений».

Рассчитанный индекс согласия показывает, что в наибольшей мере эксперты согласны, что цифровые платформы, создаваемые государством, обеспечат проактивную обратную связь с гражданином через различные гаджеты, которые позволяют обращаться к различным государственным сервисам.

Отметим определенный оптимизм экспертов из групп «представителей власти» и «медиаторов», считающих, что государственные цифровые сервисы будут эффективно использоваться органами власти для удовлетворения запросов населения, способствовать комплексному решению жизненных ситуаций человека. Однако их ожидания не разделяют эксперты из категории «представителей общества» – их группа значительно ниже оценивает способность цифровых сервисов государства эффективно удовлетворять запросы граждан, решать их жизненные ситуации. Эксперты, представляющие категории «Представители власти» и «Медиаторы», весьма высоко оценивают возможности использования больших данных и алгоритмического управления при решении проблем граждан.

Второй блок связан с оценкой возможностей цифровых сервисов обеспечивать взаимодействие органов власти и населения. В экспертном обществе преобладает мнение, что цифровизация публичного управления не снизит роль государственных и муниципальных служащих во взаимодействиях с населением. Они в подавляющем большинстве не согласны с тем, что государственные цифровые сервисы будут способствовать замене чиновников чат-ботами. Доля несогласных составляет треть опрошенных респондентов в каждой группе.

Мнение чиновников об изменении под воздействием государственных цифровых сервисов значимости акторов публичной сферы в социально-сетевом пространстве в процессах решения общественно значимых проблем разделилось приблизительно поровну, что и отражает индекс согласия, близкий к нулю ($-0,07$). То есть можно предположить, что в среде государственных и муниципальных служащих есть определенный контингент, готовый отказаться от социально-сетевого формата взаимодействия с населением в пользу сервисно-цифрового. Большинство экспертов, представляющих общество и модераторов, не согласны с мнением, что государственные цифровые сервисы снижают значимость обсуждения общественных проблем в сетевом пространстве.

Следует отметить, что коэффициент R_s , попарно рассчитанный для ранжированных значений суммы ответов «полностью согласен» и «скорее согласен, чем нет», показал близость позиций экспертов ($R_s = 0,82$ для пар «представители власти/представители общества» и «представители общества/модераторы», $R_s = 0,87$ для пары «представители власти/модераторы»).

Прежде чем анализировать экспертную оценку социально-сетевого аспекта функционирования государственных цифровых платформ, представим мнение населения о роли социально-сетевого взаимодействия в трансформации публичного управления. Значительная часть населения соглашается, что социальные медиа акцентируют внимание, прежде всего, на важной для социума проблематике и в меньшей степени способствуют консолидации людей с активной гражданской позицией, а также соглашается с тем, что в сетевом пространстве возможности граждан как субъектов публичного управления реализуются не в полной мере. Очень малое число опрошенных респондентов считает, что в социальных сетях они могут выразить свою точку зрения, осуществлять контроль выполнения принятых решений или тем более участвовать в их реализации. Несмотря на то, что подавляющее большинство (77%) выражает готовность к обсуждению с органами власти общественно значимых проблем в социально-сетевом пространстве, только четверть опрошенного населения имеет опыт обращения во властные структуры или выражения своей позиции в социальных медиа (Василенко, Зотов, Захарова, 2020).

В экспертом опросе в отношении социально-сетевого аспекта функционирования государственных цифровых платформ авторов настоящей статьи интересовали: 1) эффективность использования органами власти социальных медиа в части удовлетворения запросов населения; 2) роль платформ в осуществлении обратной связи; 3) потенциал консолидации и самоорганизации. Индексы согласия экспертов с такими высказываниями представлены в Таблице 3.

Таблица 3

Индексы согласия экспертов с определенными высказываниями о социально-сетевом аспекте функционирования государственных цифровых платформ

Социальные медиа (сети и мессенджеры) позволяют...	Представитель власти	Представитель общества	Медиаторы	Всего
1) эффективно удовлетворять органам власти запросы населения	0,11	-0,23	0,04	-0,05
2) распространять несправедливые нападки на деятельность органов власти	0,10	-0,18	-0,24	-0,09
3) привлекать к ответственности чиновников	0,07	0,04	0,06	0,05
4) консолидировать усилия органов власти и граждан для решения общественно значимых проблем	0,37	0,01	0,22	0,18
5) самоорганизоваться заинтересованным лицам для решения проблем	0,53	0,60	0,50	0,55

Примечание: В таблице представлен индекс согласия, см. формулу [1].

Показательно, что по такой позиции, как «эффективно удовлетворять органам власти запросы населения», мнения экспертов из категории «Представителей власти» и из категории «Представителей общества» противоположны. Большинство экспертов-чиновников склоняются к тому, что социальные сети эффективно используются органами власти для удовлетворения запросов населения, в то время как подавляющее большинство экспертов, представляющих структуры общества, так не считают. Интересна в этом плане позиция экспертов из группы «Модераторы», которые видят с двух сторон процесс социально-сетевого взаимодействия представителей органов власти и заинтересованных сторон. Их мнение об эффективности использования органами власти социальных медиа для удовлетворения запросов населения можно считать нейтральным.

Роль социальных медиа в обратной связи между чиновниками и гражданами неоднозначна. Эксперты из группы «Представители власти» считают, что социальные медиа способствуют распространению несправедливых нападок на деятельность органов власти, в то время как экспертная группа «представителей общества» не согласна с этим мнением. При этом показательно, что эксперты-медиаторы в плане распространения несправедливых нападок на деятельность органов власти согласны с экспертами, представляющими общество. Опрос экспертов позволяет констатировать, что в плане привлечения к ответственности чиновников социальные сети все-таки «работают».

Рассчитанный индекс согласия показывает, что в наибольшей мере эксперты согласны с мнением, что социальные медиа способствуют самоорганизации заинтересованных лиц для совместного решения проблем. Но опрос также фиксирует, что эксперты, представляющие власть, и эксперты-медиаторы видят возможность консолидации усилий органов власти и населения посредством социально-сетевого взаимодействия. Мнение экспертов из категории «Представители общества» разделилось относительно этой позиции поровну. Это свидетельствует о том, что в плане развития партисипаторного управления на социальные медиа возлагаются большие надежды со стороны властей, нежели со стороны населения. В этом случае коэффициент R_s попарно рассчитанный для ранжированных значений суммы ответов «полностью согласен» и «скорее согласен, чем нет», показал близость позиций экспертов из категорий «Представители общества» и «Модераторы» ($R_s = 0,82$) относительно социально-сетевого аспекта функционирования государственных цифровых платформ. Для остальных пар «представители власти/представители общества» и «представители общества/модераторы» коэффициент ранговой корреляции составил соответственно 0,30 и 0,61.

Анализ публикаций по теме использования социальных медиа в публичном управлении (Аубакирова, Голубева, Соколова, 2021; Ревякин, 2018; Сморгунов, Игнатьева, 2021) и результаты собственных, ранее проведенных исследований (Василенко, Зотов, Захарова, 2020; Зотов, Боев, Василенко, 2021) позволяют выделить ряд барьеров, которые мешают объединению усилий органов власти и граждан в социально-сетевом пространстве.

В Таблице 4 представлена оценка значимости барьеров использования потенциала социальных медиа, которые характерны *для представителей*

органов власти. В качестве значимых барьеров эксперты называют недостаточные компетентность и активность должностных лиц в вопросах социально-сетевого взаимодействия, а также отсутствие нормативного регулирования процедур публичного решения общественно значимых вопросов.

Интересны ответы экспертов с точки зрения их профессиональной принадлежности. Эксперты, представляющие органы власти, на первое место ставят отсутствие нормативно закрепленного формата публичных решений общественно значимых вопросов, а на третье – недостаток технического оснащения чиновников. Это свидетельствует, что чиновники видят проблему не в себе, а в обстоятельствах. Менее половины экспертов, представляющих органы власти, видят проблему в собственной некомпетентности в вопросах социально-сетевого взаимодействия.

Таблица 4

Экспертная оценка значимости барьеров использования потенциала социальных медиа в публичном управлении со стороны представителей органов власти, %

Ответы на вопрос «Что, по вашему мнению, препятствует со стороны представителей органов власти использованию потенциала социальных медиа в публичном управлении в полной мере?»	Представитель власти	Представитель общества	Медиаторы	Всего
Недостаточно компетенций чиновников в вопросах социально-сетевого взаимодействия	44* ²	66***	67***	59**
Недостаточная активность служащих органов власти	33*	59**	70	54**
Отсутствие нормативного регулирования процедур публичного решения общественно значимых проблем	50**	38*	63	50**
Отсутствие у представителей органов власти навыков работы с современными информационно-телекоммуникационными технологиями	23	38*	52**	38*
Недоверие представителей органов власти к активистам социально-сетевого пространства	12	40*	30	27
Отсутствие системы стимулирования служащих органов власти к сетевому взаимодействию	35*	19	30	28
Недостаток технического оснащения чиновников	42*	4	19	22
Использование чиновниками социальных медиа, не популярных у населения	9	8	4	7

Примечания:¹ Можно было дать до трех вариантов ответов. ² Условные обозначения значимости препятствий использования потенциала социальных медиа: *** – крайне важные, существенные (>66%); ** – значимые (>50%, но <66%); * – малозначимые (>33%, но <50%); – незначимые (<33%).

Здесь, безусловно, важно мнение экспертов-медиаторов, представляющих в своем большинстве Центры управления регионом. Эта экспертная группа видит проблему, прежде всего, в недостаточной активности и компетентности чиновников в социально-сетевом взаимодействии, а также в отсутствии у них навыков работы с современными информационно-телекоммуникационными технологиями. То есть, по мнению данной группы экспертов, препятствием для развития социально-сетевого взаимодействия является не готовность к нему государственных и муниципальных служащих.

Следует отметить, что попарно рассчитанный коэффициент R_s показал близость позиций экспертов в паре «представители общества/модераторы» ($R_s = 0,84$) и несогласованность мнений в парах «представители власти/представители общества» ($R_s = 0,14$) и «представители власти/модераторы» ($R_s = 0,32$).

Если рассмотреть экспертную оценку значимости барьеров использования социальных медиа со стороны представителей заинтересованных сторон, то к крайне важным следует отнести недоверие представителей социально-сетевых сообществ к органам власти, к значимым – отсутствие нормативного закрепления публичного решения общественно значимых проблем (табл. 5).

Эксперты из группы «Представители общества» в качестве малозначимого препятствия для использования в полной мере потенциала социальных медиа в публичном управлении видят также отсутствие стимулирования населения к более активному социально-сетевому взаимодействию с властями. В этом их поддерживают эксперты-модераторы.

Таблица 5

Экспертная оценка значимости барьеров использования потенциала социальных медиа в публичном управлении со стороны представителей заинтересованных сторон, %

Ответы на вопрос «Что, по вашему мнению, препятствует со стороны представителей заинтересованных сторон использованию потенциала социальных медиа в публичном управлении в полной мере?»	Представитель власти	Представитель общества	Медиаторы	Всего
Недоверие представителей социально-сетевых сообществ к органам власти	51** ²	72***	71***	66***
Отсутствие нормативного регулирования процедур публичного решения общественно значимых проблем	51**	38*	63**	51**
Отсутствие системы стимулирования населения к социально-сетевому взаимодействию с властями	26	42*	33*	34*
Недостаточно компетенций представителей социально-сетевых сообществ в вопросах социально-сетевого взаимодействия	17	30	21	23

Ответы на вопрос «Что, по вашему мнению, препятствует со стороны представителей заинтересованных сторон использованию потенциала социальных медиа в публичном управлении в полной мере?»	Представитель власти	Представитель общества	Медиаторы	Всего
Недостаточная активность представителей социально-сетевых сообществ	23	21	29	24
Недостаток технического оснащения населения	29	15	8	17
Отсутствие навыков работы представителей социально-сетевых сообществ с современными информационно-телекоммуникационными технологиями	6	11	21	13
Использование представителями сетевых сообществ социальных медиа, недоступных чиновникам	9	9	4	7

Примечания:¹ Можно было дать до трех вариантов ответов. ² Условные обозначения значимости препятствий использования потенциала социальных медиа: *** – крайне важные, существенные (>66%); ** – значимые (>50%, но <66%); * – малозначимые (>33%, но <50%); – незначимые (<33%).

При этом близость позиций экспертов из всех рассматриваемых категорий подтверждает попарный расчет коэффициента R_s для ранжированных значений Таблицы 5 ($R_s = 0,89$ для пары «представители власти/модераторы»; $R_s = 0,74$ для пары «представители власти/представители общества»; $R_s = 0,68$ для пары «представители власти/модераторы»).

Эксперты указали на отсутствие нормативного закрепления процедур публичного принятия решений по общественно значимым вопросам. В программах цифровизации государственного и муниципального управления нормативно закреплена модель взаимодействия граждан и власти как потребителя и поставщика государственных услуг с мультиканальным доступом, а также с техноагентами, реализующими непрозрачные алгоритмы принятия решений.

Заключение

Цифровизация публичного пространства – основной тренд в обществе начала XXI в. Одна из опасностей доминирования сервисно-цифрового аспекта цифровизации публичного управления – это снижение человеко-ориентированности в процессах принятия общественно значимых решений. На взгляд авторов статьи, в цифровом обществе публичное управление должно быть реализовано как умное конфигурирование (*smart configuring*), при котором для решения общественно значимых проблем взаимно дополняются алгоритмическое управление и механизмы консолидации интересов, а также привлечены к участию все стейххолдеры. Поэтому переход от государственных порталов с односторонней коммуникацией к цифровым платформам должен сопровождаться расширением участия граждан в решении обще-

ственno значимых проблем, позволяя им не только подавать жалобы и петиции, но и участвовать в разработке, принятии и реализации решений по общественно значимым проблемам. Иными словами, необходима коэволюция сервисно-цифровых и социально-сетевых аспектов функционирования государственных цифровых платформ. «Обновленные» платформы могут стать действенным инструментом осуществления публичного управления, направленного на разработку, принятие и реализацию решений по общественно-значимым вопросам с учетом мнения всех заинтересованных сторон.

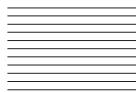
Опросы экспертов показывают, что использование государственных цифровых платформ для эффективного удовлетворения индивидуальных запросов населения слабо сочетается с возможностью проявления гражданами активности в социально-сетевых взаимодействиях в процессе решения общественно значимых проблем. Развитие участия граждан в публичном управлении должно активизироваться, поскольку оно повышает доверие россиян к деятельности органов власти, оказывает благотворное влияние на снижение напряженности и конфликтов в социуме. Для этого следует преодолеть имеющиеся препятствия по использованию потенциала социальных медиа в публичном управлении и, прежде всего, нормативно закрепить процедуры публичного решения общественно значимых проблем, продумать систему стимулирования как граждан, так и чиновников для проявления активности в социально-сетевом взаимодействии, разработать комплекс мероприятий по снижению недоверия акторов публичного пространства коммуникаций к органам власти.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Аубакирова К.И., Голубева А.А., Соколова Е.В. Мотивация электронного участия граждан в развитии города (на примере портала «Наш Санкт-Петербург») // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2021. Т. 20, № 2. С. 263–290. DOI: 10.21638/11701/spbu08.2021.206
2. Василенко Л.А., Зотов В.В., Захарова С.А. Использование потенциала социальных медиа в становлении участующего управления // Вестник Российской университета дружбы народов. Серия: Социология. 2020. Т. 20, № 4. С. 864–876. DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-4-864-876
3. Василенко Л.А., Мещерякова Н.Н. Социология цифрового общества: монография. Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2021.
4. Волкова А.В. Современная публичность и публичные ценности: российские и зарубежные практики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2014. № 1. С. 111–118.

5. Довбыш О.С. Роль гиперлокальных медиа в коммуникации между властью и обществом в российских регионах // Journal of Social Policy Studies. 2020. Т. 18, № 3. С. 475–490. DOI: 10.17323/727-0634-2020-18-3-475-490
6. Дудихин В.В., Шевцова И.В. Умное управление – управление с использованием искусственного интеллекта // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 81. С. 49–65. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10078
7. Зотов В.В., Боев Е.И., Василенко Л.А. Гражданская активность населения в социально-сетевом пространстве региона // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2021. Т. 11, № 2. С. 203–216.
8. Колодий Н.А., Иванова В.С., Гончарова Н.А. Умный город: особенности концепции, специфика адаптации к российским реалиям // Социологический журнал. 2020. Т. 26, № 2. С. 102–123. DOI: 10.19181/ socjour.2020.26.2.7268
9. Охотский Е.В. Государственное управление: на пути к современной модели государственного менеджмента // Вестник МГИМО Университета. 2014. Т. 36, № 3. С. 115–127.
10. Ревякин С.А. Об эффективности электронных платформ участия граждан в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 2. С.94–113.
11. Сморгунов Л.В. Партиципаторная государственная управляемость: платформы и сотрудничество // Власть. 2019. Т. 27, № 5. С. 9–19. DOI: 10.31171/vlast. v27i5.6712
12. Сморгунов Л.В. Сетевой подход в политике и управлении // Полис. 2001. № 3. С. 103–112.
13. Сморгунов Л.В., Игнатьева О.А. Факторы гражданского участия на электронных платформах // Социологические исследования. 2021. № 7. С. 101–112. DOI: 10.31857/S013216250013854-2
14. Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Синятуллина Л.Х. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 4. С. 31–60.
15. Тихонов А.В., Богданов В.С. От «умного регулирования» к «умному управлению»: социальная проблема цифровизации обратных связей // Социологические исследования. 2020. № 1. С. 74–81. DOI: 10.31857/S013216250008325-0
16. Этика и «цифра»: от проблем к решениям. Под ред. Е.Г. Потаповой, М.С. Шклярук. М.: РАНХиГС, 2021.
17. Филатова О.Г., Чугунов А.В. Развитие экосистемы электронного участия в России в начале 2020-х: роль социальных медиа и центров управления регионами // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2022. Т. 18, № 2. С. 120–137. DOI 10.21638/ spbu23.2022.201

18. Bartoletti R., Faccioli F. Public Engagement, Local Policies, and Citizens' Participation: An Italian case study of civic collaboration // *Social Media + Society*. 2016. Vol. 2, no. 3. P. 1–11.
19. Creighton J.L. *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco Josey Bass, A Wiley Imprint, 2005.
20. Esko T., Koulu R. Imaginaries of better administration: Renegotiating the relationship between citizens and digital public power // *Big Data & Society*. 2023. Vol. 10, no. 1. P. 1–14. DOI: 10.1177/20539517231164113
21. Katzenbach C., Bächle T.C. Defining Concepts of the Digital Society // *Internet Policy Review*. 2019. Vol. 8, no. 4. P. 1–6. DOI: 10.14763/2019.4.1430
22. Kreide R. Digital spaces, public places and communicative power: In defense of deliberative democracy // *Philosophy & Social Criticism*. 2016. Vol. 42, no. 4–5. P. 476–486. DOI: 10.1177/0191453715623831
23. Lupton D. *Digital Sociology*. London and New York, Routledge, 2015.
24. Liang F., Das V., Kostyuk N., Hussain M.M. Constructing a Data-Driven Society: China's Social Credit System as a State Surveillance Infrastructure // *Policy & Internet*. 2018. Vol. 10, no. 4. P. 415–453. DOI: 10.1002/poi3.183
25. Malik H.M., Viljanen M., Lepinkäinen N., Alvesalo-Kuusi A. Dynamics of social harms in an algorithmic context. International // *Journal for Crime, Justice and Social Democracy*. 2022. Vol. 11, no. 1. P. 182–195. DOI 10.5204/ijcjsd.2141
26. Munoth N., Anilkumar Nagaich A., Gehlo S. Transitioning from Wired City to Super City: a review of selected 'Smart City' case studies // *GeoJournal*. 2022. Vol. 87, suppl. 4. P. 999–1016. DOI: 10.1007/s10708-022-10704-6
27. Rose J., Persson J.S., Heeager L.T., Irani Z. Managing e-government: Value positions and relationships // *Information Systems Journal*. 2015. Vol. 25, no. 5. P. 531–571. DOI: 10.1111/isj.12052
28. O'Neil C. *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. New York, NY, Crown Publishers, 2016.
29. O'Reilly T. Government as a Platform // *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (ed. by D. Lathrop, L. Ruma). Sebastopol, Calif., O'Reilly Media, 2010. P. 11–40.
30. Siebl Th. *Digital Transformation: Survive and Thrive in an Era of Mass Extinction*. New York, RosettaBooks, USA, 2019.
31. Todolí-Signes A. Algorithms, artificial intelligence and automated decisions concerning workers and the risks of discrimination: The necessary collective governance of data protection // *European Review of Labour and Research*. 2019. Vol. 25, no. 4. P. 465–481. DOI: 10.1177/1024258919876416

REFERENCES

1. Aubakirova, K.I., Golubeva, A.A. and Sokolova, E.V. (2021) 'Motivation for citizen e-participation in urban development: The case of "Our St. Petersburg" portal', *Vestnik of Saint Petersburg University. Management*, 20 (2), pp. 263–290. (In Russian). DOI: 10.21638/11701/spbu08.2021.206
2. Vasilenko, L.A., Zotov, V.V. and Zakharova, S.A. (2020) 'Social media potential for developing participatory governance', *RUDN Journal of Sociology*, 20 (4), pp. 864–876. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-4-864-876
3. Vasilenko, L.A. and Meshcheryakova, N.N. (2021) *Sociology of Digital Society: monograph*. Tomsk: TPU Publishing House. (In Russian).
4. Volkova, A.V. (2014) 'Contemporary public sphere and public values: Russian and foreign practices', *Vestnik St. Petersburg State University. Ser. 6. Philosophy, Culture Studies, Political Science, Law, International Relations*, 1, pp. 111–118. (In Russian).
5. Dovbysh, O.S. (2020) 'Hyperlocal media as a communication channel between state and society in Russia's regions', *Journal of Social Policy Studies*, 18(3), pp. 475–490. DOI: 10.17323/727-0634-2020-18-3-475-490
6. Dudikhin, V.V. and Shevtsova, I.V. (2020) 'Smart Management Using Artificial Intelligence', *Public Administration. E-journal (Russia)*, 81, pp. 49–65. (In Russian). DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10078
7. Zotov, V.V., Boev, E.I. and Vasilenko, L.A. (2021) 'Civic activity in the region's socio-network space', *Proceedings of the Southwest State University. Series: Economics, Sociology and Management*, 11(2), pp. 203–216. (In Russian).
8. Kolodiy, N.A., Ivanova, V.S. and Goncharova, N.A. (2020) 'Smart City: The Concept and its Adaptation to the Russian Context', *Sotsiologicheskiy Zhurnal [Sociological Journal]*, 26(2), pp. 102–123. (In Russian). DOI: 10.19181/socjour.2020.26.2.7268
9. Ohotskii, E.V. (2014) 'Public administration: modernizing the current model of state management', *MGIM review of international relations*, 3(36), pp. 115–127. (In Russian).
10. Revyakin, S.A. (2018) 'On the effectiveness of electronic platforms of citizen participation in public administration', *Public Administration Issues*, 2, pp. 94–113. (In Russian).
11. Smorgunov, L.V. (2019) 'Participatory Governability: Platforms and Collaboration', *Vlast'*, 27(5), pp. 9–19. (In Russian). DOI: 10.31171/vlast.v27i5.6712
12. Smorgunov, L.V. (2001) 'Network approach in politics and management', *POLIS. Politicheskie issledovaniya [POLIS. Political Studies]*, 3, pp. 103–112. (In Russian).
13. Smorgunov, L.V. and Ignatjeva, O.A. (2021) 'Civic participation on digital platforms', *Sotsiologicheskie issledovaniya [Sociological Studies]*, 7, pp. 101–112. (In Russian). DOI: 10.31857/S013216250008325-0

14. Styrian, E.M., Dmitrieva, N.E. and Sinyatullina, L.H. (2019) ‘Government Digital Platform: From Concept to Implementation’, *Public Administration Issues*, 4, pp. 31–60. (In Russian).
15. Tikhonov, A.V. and Bogdanov, V.S. (2020) ‘From “clever regulation” to “clever management”: social problem of digitalization of feedbacks’, *Sotsiologicheskie issledovaniya [Sociological Studies]*, 1, pp. 74–81. (In Russian). DOI: 10.31857/S013216250008325-0
16. *Ethics and «digital»: from problems to solutions* (2021) Eds. E.G. Potapova, M.S. Shklyaruk. Moscow: RANEPA. (In Russian).
17. Filatova, O.G. and Chugunov, A.V. (2022) Development of the E-participation ecosystem in Russia in the early 2020s: The role of social media and regional governance centers’, *Political Expertise: POLITEX*, 18 (2), pp. 120–137. (In Russian). DOI: 10.21638/spbu23.2022.201
18. Bartoletti, R. and Faccioli, F. (2016) ‘Public Engagement, Local Policies, and Citizens’ Participation: An Italian case study of civic collaboration’, *Social Media + Society*, 2(3), pp. 1–11.
19. Creighton, J.L. (2005) *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Josey Bass. A Wiley Imprint.
20. Esko, T. and Koulu, R. (2023) ‘Imaginaries of better administration: Renegotiating the relationship between citizens and digital public power’, *Big Data & Society*, 10(1), pp. 1–14. DOI: 10.1177/20539517231164113
21. Katzenbach, C. and Bächle, T.C. (2019) ‘Defining Concepts of the Digital Society’, *Internet Policy Review*, 8 (4), pp. 1–6. DOI: 10.14763/2019.4.1430
22. Kreide, R. (2016) ‘Digital spaces, public places and communicative power: In defense of deliberative democracy’, *Philosophy & Social Criticism*, 42(4–5), pp. 476–486. DOI: 10.1177/0191453715623831
23. Lupton, D. (2015) *Digital Sociology*. London and New York: Routledge.
24. Liang, F., Das, V., Kostyuk, N. and Hussain, M.M. (2018) ‘Constructing a Data-Driven Society: China’s Social Credit System as a State Surveillance Infrastructure’, *Policy & Internet*, 10(4), pp. 415–453. DOI: 10.1002/poi3.183
25. Malik, H.M., Viljanen, M., Lepinkäinen, N. and Alvesalo-Kuusi, A. (2022) ‘Dynamics of social harms in an algorithmic context’, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 11(1), pp. 182–195. DOI: 10.5204/ijcjsd.2141
26. Munoth, N., Anilkumar Nagaich, A. and Gehlo, S. (2022) ‘Transitioning from Wired City to Super City: a review of selected ‘Smart City’ case studies’, *GeoJournal*, 87(4), pp. 999–1016. DOI: 10.1007/s10708-022-10704-6
27. Rose, J., Persson, J.S., Heeager, L.T. and Irani, Z. (2015) ‘Managing e-government: Value positions and relationships’, *Information Systems Journal*, 25(5), pp. 531–571. DOI: 10.1111/isj.12052

28. O’Neil, C. (2016) *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. New York, NY: Crown Publishers.
29. O'Reilly, T. (2010) Government as a Platform. In: *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (ed. by D. Lathrop, L. Ruma). Sebastopol, Calif.: O'Reilly Media, pp. 11–40.
30. Siebl, Th. (2019) *Digital Transformation: Survive and Thrive in an Era of Mass Extinction*. New York: RosettaBooks.
31. Todolí-Signes, A. (2019) ‘Algorithms, artificial intelligence and automated decisions concerning workers and the risks of discrimination: The necessary collective governance of data protection’, *European Review of Labour and Research*, 25(4), pp. 465–481. DOI: 10.1177/1024258919876416

Статья поступила в редакцию 01.04.2023;
одобрена после рецензирования 25.04.2023;
принята к публикации 06.09.2023.

Научная статья

УДК: 365.2, 364.043.4

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-48-71

ЖИЛИЩНЫЕ СЕРТИФИКАТЫ ДЛЯ СИРОТ: РЕГУЛЯТОРНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ИХ РЕЗУЛЬТАТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

Горина Елена Александровна¹,
Косинова Любовь Владимировна²

^{1,2} Институт социальной политики, НИУ «Высшая школа экономики»;
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;

101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20;

¹ egorina@hse.ru; ORCID: 0000-0002-7932-2656

² liubovkosinova@yandex.ru

Аннотация. Многолетняя накопленная задолженность государства по обеспечению жильем лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – острые управленческая проблема современной российской социальной политики, требующая развития новых инструментов для ее решения. Один из них – единовременные социальные выплаты на приобретение жилых помещений в собственность (жилищные сертификаты), предоставляемые по инициативе органов власти субъектов Российской Федерации и за счет средств их бюджетов. Цель статьи – оценить практики нормативно-правового регулирования этой дополнительной меры поддержки сирот в регионах России с точки зрения того, какие возможности и барьеры они создают для сокращения задолженности. Исследование проведено на данных нормативно-правовых актов всех субъектов РФ, где на начало 2023 г. установлены порядки предоставления таких выплат. Через призму концепции результативно ориентированной социальной программы и факторов, влияющих на доступность государственной поддержки, проанализирован спектр условий предоставления жилищных сертификатов в регионах России. Показано, что результативной реализации программы будут способствовать те практики нормативно-правового регулирования, которые увеличивают гибкость и клиентоориентированность, предусматривают более низкие пороги «входа» для получателей, обеспечивают информационную открытость и ускорение административных процедур. Барьеры же формируются при высоких транзакционных издержках, из-за низкой покупательной способности выплат на рынке жилья, жестких ограничений способов распоряжения средствами и чрезмерно строгих критериев отбора.

Ключевые слова: лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государственные жилищные гарантии, единовременные выплаты на приобретение жилья, результативность социальных программ.

Для цитирования: Горина Е.А., Косинова Л.В. Жилищные сертификаты для сирот: регуляторные возможности и ограничения их результативной реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 48–71. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-48-71.

Original article

HOUSING VOUCHERS FOR CARE LEAVERS IN RUSSIA: OPPORTUNITIES AND BARRIERS IN THE REGULATORY FRAMEWORK FOR THEIR EFFECTIVE IMPLEMENTATION

Elena A. Gorina¹, Lyubov V. Kosinova²

^{1,2} Institute for Social Policy, HSE University;
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia;
¹ egorina@hse.ru; ORCID: 0000-0002-7932-2656
² liubovkosinova@yandex.ru

Abstract. For a decade the public authorities in Russia have been failing to fulfill its obligations to young care leavers. The long-term waiting list for public housing is an acute problem of social policy in the country that requires new tools to be solved. Housing vouchers, or lump-sum social payments for the purchase of residential property, at the expense of the Russian regions' budgets, are supposed to be one of them. The paper aims to evaluate the legal framework of the housing vouchers program from the perspective of opportunities and barriers it has for eliminating the problem. The study used data from the relevant laws and regulations covering 55 regions, where the housing vouchers were established from 2019 to 2023. The concept of performance-oriented social program and key factors influencing the access to public benefits constitute our theoretical framework. Within it, we examine the range of terms and conditions that should be met by applicants to successfully buy residential properties by means of the housing vouchers. Our findings show that the regulations concerning customer focus, providing lower thresholds for applicants, promoting awareness about the program and its entitlement criteria, and shortening the duration of administrative procedures are likely to contribute to the increase of program performance. On the contrary, barriers that prevent obtaining proper results are due to high transaction costs of claiming support, low purchasing power of payments in the housing market, tight restrictions on how recipients should dispose funds and excessively strict eligibility criteria.

Keywords: children out of parental care, youth care leavers, public housing policy, social transfers for housing, social programs performance.

For citation: Gorina, E.A. and Kosinova, L.V. (2023) ‘Housing vouchers for care leavers in Russia: opportunities and barriers in the regulatory framework for their effective implementation’, *Public Administration Issues*, 3, pp. 48–71. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-48-71.

JEL Classification: I38.

Введение

Проблема жилья – один из самых серьезных вызовов, с которым сталкиваются молодые люди из числа детей, лишенных родительского попечения, при переходе от альтернативной опеки в замещающих семьях или учреждениях к самостоятельной жизни (Strahl et al., 2020). Наличие безопасного и благоустроенного жилья рассматривается как ключевой ресурс для реализации успешных жизненных сценариев этой категории молодежи (Dworsky et al., 2012), поскольку способствует большей вовлеченности в получение образования, профессиональное обучение и занятость (Stein, Morris, 2010), а также напрямую и тесно связано с их ментальным здоровьем (Wade, Dixon, 2006). Напротив, жилищная депривация молодых людей из числа детей-сирот – «точка запуска» различных форм их социальной эксплозии, таких как ограниченный доступ к важнейшим социальным услугам, длительная безработица или случайная занятость, тяжелое материальное положение (Фролова и др., 2022; Gill, Daw, 2017).

Помощь в решении жилищной проблемы составляет важнейший компонент поддержки повзрослевших сирот как в странах с широким спектром мер, облегчающих их социальную адаптацию вне опеки, так и в странах с относительно слабыми гарантиями со стороны государства. Как правило, помочь оказывается в форме консультаций при подборе подходящего жилого помещения, выплат для покрытия расходов на его аренду и предоставления временного места для проживания, в том числе совместно с другими молодыми людьми, нуждающимися в поддержке (Васильева и др., 2020; Leaving Care..., 2019).

В России широкий перечень социальных гарантий для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа¹ включает право на однократное обеспечение отдельным благоустроенным (по меркам населенного пункта) жилым помещением по достижении совершеннолетия². Однако при таких беспрецедентно высоких государственных обяза-

¹ К лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относятся молодые люди в возрасте старше 18 лет. Далее для простоты восприятия мы объединяем все категории под наименованием «сироты».

² Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

тельствах на практике реализация жилищных прав сирот весьма затруднена. Специализированный жилищный фонд, из которого им предоставляется жилье, хронически дефицитен: в подавляющем большинстве российских регионов ожидание в очереди растягивается на 5–7 лет, превышая в ряде случаев 20 лет (Оценка..., 2020).

Проблема обусловлена комплексом причин, среди которых недостаточное финансирование (Оценка..., 2020), несовершенство нормативно-правового регулирования (Устинов, Якимова, 2018; Сучкова, Борисова, 2020), различные дисфункции в работе социальных служб, региональных и муниципальных органов власти, действованных в соблюдении жилищных прав детей-сирот (Оценка..., 2020; Сагалаева, 2020), неполное освоение выделенных бюджетных средств из-за рассогласованности управленческих процедур (Кузнецова, Николаева, 2021), а также низкого предложения подходящего жилья на локальных рынках и незаинтересованности застройщиков во взаимодействии с органами власти по этому вопросу (Зелинская, Клочко, 2020).

В поисках решения проблемы с 2021 г. функционирует постоянная рабочая группа Государственной Думы РФ; регулярно обновляются Комплексы мероприятий в соответствии с поручениями Президента и Правительства РФ. Но несмотря на повышенное внимание со стороны органов государственной власти и надзорных органов, результативность принимаемых мер остается низкой – в целом по стране пока нет сколь-нибудь заметного улучшения ситуации. По данным Единой государственной информационной системы социального обеспечения (далее – ЕГИССО), в 2020–2022 гг. жилье из специализированного жилищного фонда ежегодно получали только 12–13% сирот, имевших на это право. К концу 2022 г. у государства накопилась задолженность перед 167 тыс. человек, не обеспеченных своевременно жильем, более 40% из них достигли возраста 23 лет.

Жилищные сертификаты (далее – ЖС), предусматривающие предоставление социальных выплат для самостоятельного приобретения или строительства жилья, предлагаются в качестве одного из перспективных инструментов, для того чтобы хотя бы частично решить проблему накопившейся задолженности (Кузнецова, Николаева, 2021; Оценка..., 2020; Зелинская, Клочко, 2020). С 2019 г. как дополнительная мера социальной поддержки они вводятся во все большем числе регионов России. В немногочисленных исследованиях, затрагивающих вопросы их реализации, обсуждаются юридические аспекты (Устинов, Якимова 2022), оценивается покупательная способность средств ЖС на рынке жилья отдельных регионов (Присяжнюк, 2022; Кузнецова, Николаева, 2021), описывается разнообразие порядков предоставления этой меры в субъектах федерации (Ережипалиев, Огурцова, 2022). Указывают эксперты и на усиливающиеся из-за ЖС риски мошеннических действий (Присяжнюк, 2022) и нарушения жилищных прав сирот³. Вместе с тем до настоящего времени остается

³ Сироты не нужны нашему государству. Интервью с А. Голованем // Коммерсантъ. 17.07.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5468802> (дата обращения: 20.08.2023).

без внимания вопрос о том, как условия предоставления ЖС могут повлиять на результативность этого инструмента для решения проблемы задолженности. Кроме того, учитывая тот факт, что ранее, до 2013 г., в регионах Российской Федерации уже применялись социальные выплаты на приобретение (строительство) жилья для сирот, в настоящее время важно понять, какие уроки можно извлечь из этого опыта, чтобы снизить риски повторения прошлых проблем.

Настоящая статья вносит вклад в ответ на эти вопросы. Целью исследования было оценить условия предоставления ЖС для сирот в регионах России с точки зрения того, какие возможности и барьеры для решения проблемы задолженности по обеспечению сирот жильем они создают.

В первой части статьи авторы представляют свой исследовательский подход, во второй – показывают, как развивалось российское законодательство о монетарных формах поддержки для обеспечения жильем детей сирот и какие проблемы их реализации проявились на предыдущих этапах. В третьей части анализируется спектр условий предоставления жилищных сертификатов в современной практике субъектов Российской Федерации. В четвертой части обсуждается, какие особенности нормативно-правового регулирования ЖС позволяют раскрыть сильные стороны этого инструмента и способствуют реализации государственных гарантий для сирот, а какие, наоборот, усиливают его риски и осложняют решение проблемы задолженности по обеспечению их жильем.

Методология и данные

Анализируя условия предоставления жилищных сертификатов, мы исходим из понимания результативности как степени соответствия достигнутого результата поставленной цели (ожидаемому результату) и из трактовки результатов как изменений, происходящих с участниками социальной программы вследствие воздействия на них и свидетельствующих о прогрессе в достижении целей программы.

В литературе по оценке результативности принято разделять конечные и промежуточные результаты программ (Hatry, 2007). Так, конечная цель государственных мер по обеспечению сирот жильем состоит в их успешной социальной адаптации и обретении ими экономической самостоятельности. Очевидно, что для получения такого эффекта одного только «наделения» жилыми помещениями недостаточно – требуется устранить и другие дисфункции в разных сферах общественной заботы о детях-сиротах (Присяжная, 2007). В анализе программы ЖС мы исходим из понятия промежуточного результата, ожидаемым ориентиром для которого выступает значительное сокращение, а в идеале – устранение накопившейся задолженности государства по обеспечению сирот жильем. Известно, что промежуточные результаты сильнее зависят от характеристик самой программы, чем ее конечные социальные эффекты (Hatr, 2007).

При анализе характеристик программы ЖС мы совмещаем две методологические рамки. Первая определяет, какими свойствами должна обладать

социальная программа, чтобы быть ориентированной на достижение результата. В руководствах по мониторингу результативности (Управление..., 2007) к важнейшим из них относят:

- наличие конкретной реалистичной цели и соответствующих ожидаемых результатов;
- направленность на определенную целевую группу, формируемую с помощью критериев отбора;
- соответствие потребностям целевой группы и учет особенностей и условий реализации;
- предоставление значимой помощи, позволяющей произвести изменения в материальном и (или) социальном положении ее получателей;
- содействие социальной интеграции в обществе.

Вторая рамка характеризует факторы, влияющие на доступность поддержки для целевой группы, а через это – на результативность социальных программ. К главным барьерам, снижающим доступность социальной поддержки, в исследованиях относят транзакционный, социальный и информационный. Высокие транзакционные издержки при обращении граждан к государству за помощью формируют такие факторы, как строгие процедуры проверки правомочности, избыточная сложность и длительность процесса подачи заявок и оформления, недостаток времени и иных ресурсов у заявителей для того, чтобы пройти весь путь оформления, административная и технологическая неэффективность процедур (Wu, Eamon, 2010). К социальным барьерам относятся низкий уровень доверия государственным институтам, страх взаимодействия с ними, а также стигматизация получателей помощи со стороны общества и индивидуальное восприятие стигмы (Access..., 2015; Wu, Eamon, 2010). Информационный барьер формируют неосведомленность или искаженное восприятие о возможности участия в социальных программах и необходимых для этого процедурах (Access..., 2015).

Следуя изложенному подходу, при оценке аспектов нормативного регулирования ЖС как позитивные мы рассматриваем те из них, которые ориентированы на более полное и своевременное обеспечение государственных гарантий благодаря своей гибкости, ориентации на потребности целевой категории населения, достаточности объема поддержки, прозрачным и недискриминационным условиям. Напротив, нормы, радикально сужающие круг получателей ЖС, предусматривающие избыточно сложные или длительные процедуры для заявителей или не соответствующие другим важнейшим свойствам результативно ориентированных социальных программ, расцениваются как барьеры для результативности.

Информационную базу исследования составили нормативные правовые акты (далее – НПА) тех субъектов РФ, в которых по состоянию на конец января 2023 г. была установлена дополнительная мера социальной поддержки сирот в виде единовременной социальной выплаты на приобретение жилого помещения. Для анализа были привлечены также данные о реализации ЖС в регионах из открытых источников, а также сведения ЕГИССО.

Развитие законодательства о выплатах на жилье для детей-сирот

Монетарная форма реализации гарантий жилищных прав для сирот до настоящего времени прошла несколько этапов в своем развитии. На первом этапе, с момента принятия Федерального закона N 159-ФЗ в 1996 г. и до 2005 г., целевые безвозвратные ссуды на приобретение жилья были закреплены в нем как альтернатива обеспечению сирот жильем в натуральной форме, если необходимые жилые помещения отсутствовали. С 2005 г. эта норма была исключена из федерального закона, а все полномочия по дополнительным гарантиям детей-сирот на имущество и жилое помещение переданы субъектам Российской Федерации⁴. В результате монетарная форма обеспечения сирот жильем сохранилась в 24 субъектах Федерации, причем в пяти⁵ из них денежные выплаты были единственной, в двух⁶ – основной, а в 17⁷ – дополнительной формой реализации государственных гарантий.

Такая «региональная вольница» просуществовала до 2013 г., когда по результатам масштабного реформирования организационно-правовых условий реализации жилищных прав сирот на федеральном уровне был закреплен единственный способ обеспечения их жильем – предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений, а у субъектов Российской Федерации осталась возможность устанавливать на своем уровне меры социальной поддержки, не противоречащие нормам федерального закона.

Таким образом, в период с 2005 по 2013 гг. сложились своеобразные «экспериментальная» (24 региона) и «контрольная» (59 регионов) группы, различающиеся применением социальных выплат для обеспечения сирот жильем. Их сравнение показывает, что «экспериментальная» группа не отличалась ярко выраженными позитивными результатами в этой сфере. Так, в 2012–2013 гг.⁸ задолженность по обеспечению жильем была во всех регионах Российской Федерации, при этом в регионах с монетарными (М) и немонетарными (Н) формами поддержки отмечались как высокие, так и низкие уровни результативности: более 70% – Самарская область (М) и Москва (Н), более 20% – Краснодарский край (М), Камчатский край (Н и М) и Тверская область (Н), менее 1% – Ульяновская область (М), Республика Ингушетия (Н и М) и Еврейская автономная область (Н).

⁴ Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

⁵ Республики Татарстан и Бурятия, Краснодарский край, Калужская и Ульяновская области.

⁶ Республика Марий Эл и Самарская область.

⁷ Республики Адыгея, Алтай, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Коми, Мордовия, Саха (Якутия), Алтайский, Камчатский, Пермский и Ставропольский края, Вологодская, Курская, Оренбургская и Тамбовская области, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁸ Данные в разрезе субъектов РФ доступны только начиная с 2012 г. Вместе с ними рассматриваются данные за 2013 г., поскольку новые правила предоставления жилых помещений внедрялись в субъектах РФ низкими темпами и в большинстве регионов в 2013 г. обеспечение жилыми помещениями фактически производилось еще в рамках старой схемы.

Поэтому сами по себе выплаты едва ли можно назвать «панaceaей» для решения проблемы. Схожесть низких результатов в регионах с разными формами поддержки, скорее, является следствием систематического воздействия одинаковых негативных факторов – недофинансирования этих обязательств и пробелов в административно-управленческих механизмах.

Анализ НПА, действовавших в тот период в регионах «экспериментальной» группы, выявил наиболее распространенные параметры нормативного регулирования, которые могли снижать результативность социальных выплат в обеспечении сирот жильем. Так, использовавшийся норматив стоимости 1 кв. м жилья зачастую не учитывал ее территориальную дифференциацию в регионе и повышенную рыночную стоимость 1 кв. м в малогабаритных квартирах. Заниженные размеры выплат были недостаточны для приобретения благоустроенного жилья, особенно учитывая неразвитость льготных ипотечных программ. Из других недостатков механизма предоставления выплат во всех 24 регионах следует выделить короткий срок реализации (жилое помещение необходимо было приобрести до конца финансового года) и беззаявительный порядок предоставления. Кроме того, во всех 24 регионах, кроме Республики Саха (Якутия), со стороны органов опеки и иных уполномоченных органов не было предусмотрено консультативно-методического сопровождения получателей выплат при подборе жилого помещения; отсутствовала и предварительная проверка заключаемых сделок (везде, кроме Курской и Оренбургской областей). В результате схема реализации ЖС провоцировала мошеннические действия⁹ в отношении одной из самых уязвимых категорий населения.

Современная практика предоставления ЖС в регионах Российской Федерации

В современном виде социальные выплаты, удостоверенные сертификатом, не позиционируются как замена основной схемы обеспечения сирот жильем. Они стали появляться в регионах с 2019 г., когда из-за изменения общефедеральных правил формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, и упразднения возрастного порога обеспечения жильем¹⁰ возникла потребность в дополнительной мере поддержки, которая позволила бы устраниТЬ задолженность перед лицами из числа детей-сирот, достигшими возраста 23 лет. Пионером тогда стал Приморский край, практика которого была рекомендована Счетной палатой РФ к тиражированию (Оценка..., 2020). «Бум» распространения выплат пришелся на 2022–2023 гг.: если в 2021 г. они были установлены в 16 регионах, то к началу 2023 г. – уже в 55. В отличие от основной схемы

⁹ Специальный доклад «О реализации прав отдельных категорий граждан, проживающих на территории Самарской области, на получение жилого помещения». URL: <https://ombudsman63.ru/news/view/304>

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 04.04.2019 N 397 «О формировании списка детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей...».

обеспечения сирот жильем, ЖС предоставляются исключительно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, без софинансирования из федерального бюджета.

Хотя регионы вводят ЖС исключительно в инициативном порядке и единообразных решений у них нет, можно выделить как более типичные, так и менее распространенные условия предоставления. К основным параметрам, которые могут влиять на результативность этого инструмента, мы относим:

- 1) критерии отбора, по которым определяется целевая группа получателей,
- 2) подход к определению размера выплаты по ЖС,
- 3) условия распоряжения средствами ЖС.

Критерии определения целевой группы

Неотъемлемыми критериями отбора получателей поддержки являются их пребывание в списке лиц, подлежащих обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда, и их возраст. В большинстве регионов право на получение ЖС возникает начиная с 23 лет (табл. 1). С более раннего возраста оно предоставляется в Московской, Мурманской, Саратовской областях и Республике Карелия, а более поздний возрастной порог установлен в Республике Бурятия, Астраханской, Курской, Липецкой и Волгоградской областях.

В основном регионы готовы предоставлять ЖС только успешно адаптированным в социуме гражданам. Как правило, это означает, что они полностью дееспособны, официально трудоустроены или ведут предпринимательскую деятельность, зарегистрированы как самозанятые либо имеют уважительные причины незанятости (обучение по очной форме, уход за маленьким ребенком или ребенком-инвалидом и т. п.), не состоят на учете в психоневрологическом или наркологическом диспансере, не имеют неснятой или непогашенной судимости, не подвергались уголовному преследованию.

В региональных порядках предоставления ЖС эти требования могут быть указаны все одновременно или же частично. Иногда дополнительными маркерами «благонадежности» заявителя выступают отсутствие задолженности по налогам, сборам и алиментным обязательствам или отсутствие сведений о социально опасном положении его семьи, взятие ее на профилактический учет или ненадлежащем выполнении родительских обязанностей и т. п. Только в шести регионах (Саратовской, Калининградской, Нижегородской, Тульской областях, Республиках Чеченская и Карелия) условия предоставления выплаты не включают оценку социальной адаптации заявителя.

Наконец, еще один распространенный критерий отбора – участие граждан в судебных спорах по вопросу жилищного обеспечения. В региональном законодательстве сформированы три подхода к этому критерию. В рамках первого получить ЖС могут только граждане, которые имеют вступившее в законную силу решение суда, обязывающее администрацию муниципального образования или субъекта Российской Федерации обе-

спечить их жилым помещением из специализированного фонда по договору найма. Для того чтобы претендовать на ЖС, заявитель должен заключить мировое соглашение об урегулировании судебного спора либо получить определение суда об изменении способа исполнения судебного решения. Второй подход диаметрально противоположен первому: право на ЖС получают только те, кто не участвовал в судебном разбирательстве и (или) не имеет решения суда об обеспечении жилым помещением. Третий, наиболее широкий, подход сочетает в себе оба предыдущих.

Таблица 1

Распространенность критериев отбора, определяющих целевую группу получателей ЖС (по состоянию на январь 2023 г.)

Критерий	Условия	Количество субъектов РФ
Возраст заявителя	18 лет и более	2
	21 год и более	1
	22 года и более	1
	23 года и более	46
	25 лет и более	5
Успешная социальная адаптация заявителя	Наличие официальной занятости или уважительные причины ее отсутствия	37
	Непрерывная занятость не менее 6 мес.	30
	Отсутствие сведений о социальной дезадаптации ¹⁾	47
	Отсутствие судимости ²⁾ и/или фактов уголовного преследования	40
	Отсутствие сведений о ненадлежащем выполнении родительских обязанностей, социально опасном положении семьи	9
	Отсутствие задолженности по налогам, сборам, алиментам	7
Семейное положение заявителя	Наличие детей	3
Участие в судебных спорах о предоставлении жилья по договору найма специализированных жилых помещений	Наличие судебного решения при условии мирового соглашения	13
	Неучастие в судебных спорах или отсутствие судебного решения	9
	Судебное решение необязательно, но при его наличии требуется мировое соглашение	24

Примечания: ¹⁾ Лечение от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств. ²⁾ Учитывается неснятая или непогашенная судимость.

Источник: данные региональных НПА.

Подходы к определению размера выплаты

То, насколько ЖС может быть работоспособен как инструмент обеспечения сирот жильем, в немалой степени зависит от покупательной способности предоставляемых выплат на рынке жилья, обусловленной в том числе тем, как определяется их размер. Кроме пяти регионов, где размеры выплат фиксированы, в остальных они рассчитываются исходя из двух нормативов: общей площади жилого помещения и средней рыночной стоимости 1 кв. м общей площади. Первый норматив варьируется по субъектам Российской Федерации в диапазоне от 18 до 46 кв. м (мода – 33 кв. м); второй – одни регионы заимствуют у Минстроя России¹¹, в других региональные (или местные) власти устанавливают его самостоятельно. В последнем случае норматив стоимости, как правило, дифференцирован в разрезе муниципальных образований, но в целом это не самая распространенная практика (табл. 2).

Таблица 2

Распространенность подходов к определению размера выплаты по ЖС

Способы установления размера выплаты	Внутрирегиональная дифференциация	Количество субъектов РФ
Фиксированный (пределный) размер	Есть	3
	Нет	2
По нормативу стоимости 1 кв. м, утвержденному Минстромом РФ	Нет	29
По нормативу стоимости 1 кв. м, установленному органом власти субъекта РФ или местного самоуправления	Есть	16
	Нет	5

Источник: Данные региональных НПА.

Условия распоряжения

В блок условий распоряжения средствами включены такие характеристики, как срок действия ЖС, требования к приобретаемым жилым помещениям, а также порядки одобрения сделки купли-продажи со стороны уполномоченных органов и получения денежных средств.

За время действия ЖС его получателю необходимо успеть совершить все процедуры по подбору, проверке жилого помещения, согласованию договора и одобрению сделки с уполномоченными органами. В 37 из 55 регионов ЖС выдается на срок менее 1 года, из них в 12 – менее чем на 6 месяцев. Во многих регионах требуется распорядиться средствами ЖС именно в текущем финансовом году. Однако, как показывает

¹¹ Минстрой России ежеквартально утверждает среднюю рыночную стоимость 1 кв. м общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации для расчета размеров социальных выплат на приобретение (строительство) жилья за счет средств федерального бюджета.

практика 13 субъектов Российской Федерации, где ЖС действует в течение полных 12 месяцев (а в Волгоградской области – до момента его реализации, т.е. фактически бессрочно), жесткое ограничение срока не является неотъемлемым условием.

Помимо требований по пригодности для проживания и благоустроенности приобретаемых жилых помещений, в НПА большинства регионов зафиксированы такие параметры, как вид жилого помещения (чаще всего отдельная квартира или жилой дом) и его минимально допустимая площадь (от 18 до 33 кв. м). Дополнительно качество жилья может оцениваться по степени износа дома (минимальный показатель – не более 30% – установлен в Пермском крае, Нижегородской и Оренбургской областях) и (или) времени его постройки (например, в Ненецком АО – не более 30 лет, в г. Севастополе – не более 50 лет).

В порядках одобрения сделки и получения денежных средств ключевыми для нас аспектами являются содержание, последовательность и длительность проверочных процедур: проверки соответствия жилого помещения установленным требованиям, проверки договора купли-продажи и принятия решения о перечислении денежных средств. В большинстве регионов предусмотрено, что эти проверки проводятся уже после того, как заключен договор купли-продажи. Гораздо реже соответствие жилых помещений установленным требованиям должно оцениваться по результатам предварительного осмотра, а проект договора – согласовываться с органами, уполномоченными для предоставления выплаты, до его заключения и регистрации.

Если необходимые проверки проводятся до, а не после заключения договора, это позволяет сократить срок рассмотрения документов для принятия решения о перечислении денежных средств продавцу после перехода прав собственности на приобретенное жилое помещение. Установленная продолжительность этой процедуры варьируется по регионам от 3 до 30 рабочих дней.

Можно ли количественно оценить результаты реализации ЖС для сирот в субъектах Российской Федерации и соотнести их с разными условиями предоставления этой меры? Пока это вряд ли возможно: у большинства регионов опыт реализации ЖС очень непродолжителен, а сведения в открытом доступе, по которым можно судить об их результатах в обеспечении жильем, крайне фрагментированы. Мы обнаружили данные о численности получателей ЖС только по 10 из 16 субъектов Российской Федерации, где эта поддержка предоставлялась в 2021 г. (табл. 3). Доля сирот в возрасте 23 лет и старше, получивших ЖС, среди тех, кто состоял в списке подлежащих обеспечению жильем, значительно различалась по регионам, но в основном не превышала 10%, т.е. была далека от того уровня, при котором можно было бы ожидать быстрой ликвидации накопленной задолженности. В то же время в ряде регионов (Калининградская область, Приморский и Хабаровский края) заметен приоритет этого направления бюджетных расходов по сравнению с основной схемой обеспечения сирот жильем.

Таблица 3

**Сведения о реализации социальных выплат в виде ЖС
на приобретение жилья за 2021 г.**

Субъекты РФ	Численность выданных ЖС		Расходы бюджета субъекта РФ	
	человек	в процентах от численности лиц из числа детей-сирот, достигших 23 лет, состоящих в списке лиц, подлежащих обеспечению жильем ¹⁾ , на январь	млн рублей	в процентах от объема бюджетных расходов на предоставление жилых помещений детям-сиротам ²⁾
Алтайский край	125	4,6	176,0	35,4
Амурская обл.	95	7,1	228,8	48,4
Иркутская обл.	156	3,0	255,9	28,6
Калининградская обл.	84	12,5	84,4	90,6
Красноярский край	65	3,2	114,0	9,2
Пермский край	152	15,1	177,6	22,9
Приморский край	335	10,4	919,6	104,2
Удмуртская Респ.	15	1,1	20,0	5,7
Хабаровский край	96	5,4	247,5	65,0
Чеченская Респ.	59	9,0	73,6	46,4

Примечания: ¹⁾ Данные ЕГИССО. ²⁾ Включая средства субсидии из федерального бюджета на эти цели.

Источник: данные ЕГИССО, региональных законов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации за 2021 г., сведения органов власти субъектов Российской Федерации о реализации ЖС из открытых источников.

Обсуждение барьеров и возможностей в нормативном регулировании ЖС

Одни условия предоставления ЖС могут дополнительно осложнять решение проблемы задолженности по обеспечению сирот жильем, другие – наоборот, способствовать более полной и ускоренной реализации государственных гарантий. Такие барьеры и возможности формируются уже «на входе» в программу исходя из того, как определяется круг ее участников. Они усиливаются на этапе прохождения административных процедур, необходимых для получения ЖС, а также проявляются в том, насколько предоставляемая поддержка соответствует потребностям получателей.

«Вход» в программу и критерии отбора участников

Самостоятельно обратиться за ЖС можно далеко не во всех регионах. При беззаявительном порядке решение о том, кому предоставлять поддержку, уполномоченный орган принимает только исходя из объема бюд-

жетных ассигнований на текущий год и даты внесения граждан в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем; другой возможности претендовать на получение ЖС в таком случае не предусмотрено. Напротив, предварительное уведомление граждан о наличии у них права на получение ЖС, условиях их предоставления и сроках подачи заявления снижает информационный барьер и может стимулировать участие в программе, хотя и с учетом очередности и бюджетных ограничений. Примеры этой и других позитивных практик и регионов, где они применяются, приведены в Таблице 4.

Среди критериев отбора участников наиболее существенные барьеры «входа» формируют условия в отношении судебных решений и социальной адаптации заявителей. В тех регионах, где право на получение ЖС увязано с фактом обращения в суд по вопросу обеспечения жильем, из числа участников исключены отдельные категории граждан. Первая – те, у кого нет решения суда или те, кто не успел его получить до установленной даты (например, в Приморском крае – до 01.01.2019, в Курской области – до 01.01.2022). Вторая – те, кто, имея судебное решение, получил отказ суда заключить мировое соглашение либо изменить способ реализации ранее вынесенного решения. Третья – те, кто, также имея решение суда об обеспечении жильем из специализированного фонда, лишен возможности по собственной инициативе изменить форму реализации своих жилищных прав. Самый широкий подход, принятый лишь в единичных регионах, не ставит право на ЖС в зависимость от факта участия граждан в судебном разбирательстве и не требует специальных документов от заявителей, имеющих решение суда.

При этом нет оснований утверждать, что острота проблемы задолженности в регионе определяет, насколько строгими будут требования при отборе получателей ЖС. Разные комбинации упрощенных условий «входа» встречаются в регионах как с крайне низкими, так и с относительно высокими результатами обеспечения сирот жильем в рамках основной схемы. И наоборот, в ряде регионов с большой задолженностью установлены весьма жесткие критерии отбора, что может быть отчасти обусловлено недостаточностью финансирования.

Критерии отбора получателей государственной поддержки используются не только как способ управления бюджетными затратами, но и для контроля за социально одобряемым поведением (Chan, Lei, 2018; Koning, 2021); а в случае с ЖС, учитывая частые сложности с социализацией у молодых взрослых из числа сирот, – еще и для снижения рисков неправомерных действий со средствами выплат и приобретенным в собственность жильем как со стороны самих получателей, так и в их отношении. Включение требований об удовлетворительной социальной адаптации, прежде всего, длительности официального трудоустройства, с одной стороны, позволяет отсеять из числа получателей граждан, слабо подготовленных к самостоятельной жизни. В таком случае ЖС отчасти предстает как «награда» для тех, кто уже более-менее успешно проявил свою резильентность (жизнестойкость) после выхода из-под опеки (Чернова, Шпаковская, 2020). С другой –

это исключает граждан с наиболее острыми проблемами, отправной точкой которых зачастую становится именно отсутствие жилья (Фролова и др., 2022), что противоречит такому свойству результативно ориентированных программ, как содействие социальной интеграции, и может расцениваться как проявление стигматизации социальной группы – одного из видов социальных барьеров.

Применима ли для программы ЖС модель *Housing first*, когда человек, не имеющий жилья, не должен сперва доказывать, что он готов стать «ответственным жильцом», но именно жилье должно помогать ему социализироваться и служить предпосылкой для решения остальных проблем (Казакова, 2020)? Этот вопрос остается открытым. С учетом обозначенных рисков целесообразно не отказываться полностью от оценки социальной адаптации, но снижать барьеры «на входе», используя упрощенные требования к занятости (например, только к общей, а не непрерывной продолжительности трудовой деятельности).

Процедуры оформления

Отсутствие консультативного сопровождения получателей ЖС, длительные проверки и сроки перечисления средств после заключения договора увеличивают барьер транзакционных издержек, отмеченный и на более раннем этапе развития ЖС. Рассмотрение документов уполномоченным органом для назначения выплаты уже после перехода прав собственности на приобретенное жилое помещение, да еще и в течение длительного срока, может отрицательно сказываться на лояльности продавцов вторичной недвижимости к покупателям с ЖС, ведь есть риск того, что заключенная сделка не будет одобрена.

Эта проблема актуальнее в населенных пунктах с достаточно развитым рынком жилья и особенно в случае альтернативных сделок, предполагающих формирование цепочки реализуемых объектов. Поэтому для снижения транзакционного барьера и повышения результативности программы ЖС целесообразно использовать предварительные, а не постфактум, проверки и согласования и до минимума сокращать срок принятия решения о перечислении денежных средств продавцу. Кроме того, очень важно, хотя бы для наиболее уязвимых категорий получателей, обеспечить консультативное сопровождение при реализации ЖС представителями уполномоченных органов или специалистами социальных служб, чтобы не допустить перекладывания ответственности за обеспечение сирот жильем с государства на них самих.

Соответствие потребностям получателей

Риски недостижения нужного результата усиливаются при низкой покупательной способности выплаты на рынке недвижимости и узком спектре возможностей распоряжения средствами.

Первая прежде всего обусловлена особенностями нормативов, используемых при расчете размера выплаты. В ряде регионов он определяется исходя из норматива 18–28 кв. м общей площади, что заметно меньше сред-

ней площади однокомнатных квартир¹². При этом повсеместно применяется норматив средней стоимости 1 кв. м жилья безотносительно его комнатности, хотя обычно удельная стоимость малогабаритного жилья выше. Кроме того, там, где норматив стоимости един для всего региона, в крупных городах покупательная способность выплаты, как правило, также понижена.

Однако эффект от дифференциации размера выплат в разрезе муниципальных образований неоднозначен. С одной стороны, она позволяет учесть внутрирегиональные различия в стоимости жилья, с другой – потенциально ограничивает территориальную мобильность населения. Размер выплаты, лучше соответствующий реальным ценам на жилье и потребностям бенефициаров, можно обеспечить, если брать норматив стоимости не по месту, где человек состоит на учете, а по месту приобретения жилья (как в Амурской области или Хабаровском крае), использовать увеличенный норматив площади (в ряде регионов он составляет от 36 до 45 кв. м), а при расчете учитывать состав семьи, в частности наличие детей.

Барьеры для достижения результатов тем выше, чем жестче ограничены способы распоряжения средствами ЖС. Как правило, на средства ЖС не допускается приобретать комнату и часть жилого дома, а в Забайкальском крае вообще разрешено покупать жилье только в сельских поселениях. Более же гибкие условия распоряжения позволяют получателю с большей вероятностью успешно реализовать ЖС так, чтобы это соответствовало его потребностям. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации разрешено приобретать жилье за их пределами, использовать средства ЖС для покупки комнаты (Республика Удмуртия), на оплату стоимости земельного участка, на котором расположен приобретаемый жилой дом (Саратовская область, Республика Калмыкия) или для уплаты первоначального взноса, основного долга и процентов по ипотеке.

Вместе с тем в нормативном регулировании необходим баланс между расширением возможностей для сокращения задолженности по жилью и управлением рисками злоупотреблений. В качестве механизмов, снижающих риски, важны: строгий контроль за качеством приобретаемого жилья (Ережипалиев, Огурцова, 2022), отслеживание истории сделок с жильем во избежание намеренного ухудшения жилищных условий, ограничение минимально возможной площади жилья, приобретаемого с помощью ЖС (от 18 до 33 кв. м). Другой «страховой» нормой, чтобы обезопасить самих получателей ЖС от мошенников, является запрет на отчуждение прав собственности на жилое помещение либо долю в жилом помещении, приобретенные с использованием выплаты, в течение 3–5 лет.

В целом нормы, расширяющие возможности получения и использования ЖС, носят точечный характер, не отличаются широкой распространностью и в региональных НПА нередко «соседствуют» с барьерами, препятствующими ускоренному сокращению задолженности по жилью

¹² Например, по данным Domofond.ru средняя площадь однокомнатных квартир в новостройках крупных городов России – от 33,1 до 50,2 кв. м. URL: https://www.domofond.ru/statya/kak_razlichatsya_ploschad_odnushhek_po_rossii/100274

перед лицами из числа детей-сирот. Поэтому пока в России нет таких регионов, в которых порядок предоставления ЖС полностью соответствовал бы принципам результативно ориентированных социальных программ и минимизировал бы все барьеры доступа при одновременном сохранении должного уровня защитных механизмов. Кроме того, доступность поддержки и результаты программы могут ограничивать и иные факторы, находящиеся за пределами нормативно-правового регулирования, но их изучение не входило в задачи этого исследования.

Заключение

Практика обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот с помощью денежных выплат в России не нова: до реформы 2013 г. она активно применялась во многих регионах страны. Будучи альтернативой немонетарной форме реализации жилищных гарантий, этот инструмент не предполагал никаких дополнительных ограничений по возрасту, уровню социальной адаптации получателей и другим критериям, однако не позволил и коренным образом улучшить ситуацию с несвоевременным обеспечением жильем. Проблемы реализации были обусловлены как недостаточностью размера выплат, несовершенством механизма их предоставления, так и слабостью защитных механизмов.

С 2019 г. социальные выплаты в форме ЖС выступают уже как средство для сокращения многолетней накопленной задолженности государства по своим обязательствам. Однако при разработке порядков их предоставления во многих субъектах Российской Федерации не были учтены некоторые негативные аспекты, присущие этой мере поддержки ранее. Прежде всего, численность получателей ставится в зависимость от доступного объема бюджетных ассигнований, а не определяется реальной потребностью. Поэтому первоочередной мерой по сокращению задолженности по жилью для сирот должно стать увеличение бюджетных ассигнований на эти цели. Мало используются механизмы поддержки получателей со стороны уполномоченных органов по сопровождению процесса реализации ЖС. А длительные сроки принятия решения о назначении выплаты уже после перехода прав собственности на приобретенное жилое помещение повышают риск незаинтересованности продавцов жилья в покупателях с ЖС.

Помимо фактора транзакционных издержек, барьеры для повышения результативности программы ЖС в регионах формируются из-за низкой покупательной способности выплат на рынке жилья, жестких ограничений способов распоряжения средствами ЖС и строгих критериев отбора «на входе». Если критерии установлены так, чтобы сильно сузить группу получателей, это позволяет сэкономить бюджетные средства, но сдерживает ликвидацию накопившейся задолженности, оставляя проблему нерешенной. Кроме того, значительные региональные различия критериев отбора создают дополнительные риски усиления неравенства доступа сирот к гарантированному государством жилью.

Таблица 4

Примеры позитивных практик нормативно-правового регулирования, нацеленных на повышение результативности ЖС

Параметр	Практика	Субъекты РФ
Информационная открытость	Предварительное уведомление граждан о наличии у них права на получение ЖС, условиях получения и сроках подачи заявления на предоставление	Саратовская обл.
Отсутствие излишне строгих критерии при отборе получателей	Право на получение ЖС не зависит от факта участия заявителя в судебном разбирательстве по вопросу предоставления жилого помещения из специализированного жилищного фонда	Нижегородская, Тамбовская, Московская, Мурманская обл., Р. Карелия, Р. Саха, Р. Дагестан, Пермский край
	Упрощенные требования к занятости заявителя: факт ее наличия, общая продолжительность или непрерывность в течение менее 6 месяцев	Пермский, Приморский края, Новосибирская, Иркутская, Кемеровская, Псковская, Оренбургская обл.
Консультативно-методическое сопровождение	Предварительный осмотр представителем уполномоченного органа жилого помещения, планируемого к приобретению, в целях проверки его соответствия установленным требованиям	Чукотский АО, Приморский край, Нижегородская, Саратовская, Кемеровская, Костромская, Мурманская, Оренбургская, Тульская обл., Р. Хакасия
	Согласование с уполномоченным органом проекта договора-купли продажи до его заключения и регистрации в Росреестре	Р. Удмуртская, Р. Коми, Р. Алтай, Архангельская, Липецкая, Курская, Тульская, Самарская обл., Алтайский, Красноярский, Пермский края
	Решение о предоставлении выплаты принимается на основании проверки проекта договора купли-продажи до его заключения	Р. Удмуртская, Р. Коми, Р. Тыва, Курская, Омская, Вологодская, Томская, Тульская обл.
Скорость и гибкость использования денежных средств	После подтверждения регистрации прав собственности денежные средства перечисляются продавцу жилого помещения не более 5 рабочих дней	Р. Коми, Новосибирская обл.
	Возможность использования выплаты для уплаты первоначального взноса, погашения основного долга и уплаты процентов по ипотеке	Хабаровский край, Р. Карелия, Тверская обл.
Учет индивидуальной семейной ситуации	Норматив общей площади жилого помещения, используемый для расчета размера выплаты, учитывает состав семьи заявителя	Ярославская обл., Ненецкий АО, Чеченская Р.
	Жилье можно приобрести в другом субъекте РФ	Приморский край, Ненецкий АО

Те же региональные практики нормативно-правового регулирования, которые увеличивают гибкость и клиентоориентированность условий предоставления и использования ЖС, обеспечивают информационную открытость и ускорение административных процедур, не предусматривают излишне строгих критериев при отборе получателей и способствуют социальной интеграции в обществе – лучше соответствуют принципам результативно ориентированной социальной программы.

К сожалению, на начальном этапе распространения ЖС была упущена возможность для проведения пилотного проекта в регионах России, который помог бы оценить и взвесить проблемы, риски и пользу этого инструмента. Тем не менее сейчас, когда ЖС активно внедряются в большинстве регионов и внесены изменения в федеральный закон¹³, по-прежнему актуально проведение аналитической работы с привлечением представителей органов власти, общественных организаций и иных профильных экспертов в целях разработки методических рекомендаций, учитывающих положительный и отрицательный опыт применения ЖС, а также механизмы противодействия мошенничеству с ЖС и нарушению жилищных прав сирот. Для этого требуется детально проанализировать практику и результаты программы ЖС, которые зависят не только от нормативно-правового регулирования, но и от особенностей рынка недвижимости, реализации других жилищных программ в регионе и пр., а также от различных социальных барьеров, требующих отдельного изучения на основе социологических методов. При этом показатели мониторинга программы должны отражать движение целевой группы по этапам реализации ЖС и ее «отсев» на каждом из них, что поможет корректно оценить результативность и лучше понять ограничивающие ее барьеры.

Благодарности: Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

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

¹³ Федеральный закон от 04.08.2023 № 461-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Васильева Е.Ю., Фролова Е.В., Рогач О.В. Международный опыт обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Социальная политика и социология. 2020. Т. 19, № 4 (137). С. 95–102. DOI: 10.17922/2071-3665-2020-19-4-95-102
2. Ережипалиев Д.И., Огурцова М.Л. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. Т. 88, № 2. С. 43–51. URL: [https://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/2022/VAGP_2\(88\)_2022.pdf](https://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/2022/VAGP_2(88)_2022.pdf)
3. Зелинская М.В., Клочко Е.Н. Совершенствование государственного регулирования механизма предоставления жилья детям-сиротам в Краснодарском крае // Естественно-гуманитарные исследования. 2020. Т. 1, № 27. С. 114–121. URL: <https://academiyadt.ru/online-versiya-zhurnal-estestvenno-gumanitarnye-issledovaniya-egi-27-1-yanvar-fevral-2020>
4. Казакова А.Ю. Модель Housing first в западной социальной политике преодоления бездомности // Журнал исследований социальной политики. 2020. Т. 18, № 2. С. 357–367. DOI: 10.17323/727-0634-2020-18-2-357-367
5. Кузнецова П.Ю. Николаева К.С. Совершенствование взаимодействия органов власти в сфере реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 2. С. 28–33. DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-2-28-33
6. Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов // Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия. Счетная палата Российской Федерации. 2020. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/caf/cafa7c08b272e3db63b65ed7f525b_2cf.pdf
7. Присяжная Н.В. Дети-сироты: постинтернатное жизнеустройство // Социологические исследования. 2007. № 11. С. 54–63. URL: https://www.isras.ru/socis_2007_11.html
8. Присяжнюк Ю.П. Предоставление жилья детям как мера социальной поддержки. Проблемы и перспективы // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 2. С. 108–113. DOI: 10.52452/19931778_2022_2_108
9. Сагалаева Е.С. Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на получение жилья // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. 2020. Т. 7, № 3. С. 83–86. DOI: 10.23683/2313-6138-2020-7-3-13

10. Сучкова Т.Е., Борисова А.В. Проблемы обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, социальным жильем // Проблемы правоохранительной деятельности. 2020. № 2. С. 34–39. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/1940372>
11. Управление программами социального обслуживания и социальной помощи (под ред. А.Л. Александровой). М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.
12. Устинов А.Н., Якимова Е.М. Государственная политика в отношении предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в Иркутской области // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2018. Т. 26. С. 60–69. DOI: 10.26516/2073-3380.2018.26.60
13. Устинов А.Н., Якимова Е.М. Проблема реализации права детей-сирот и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жилым помещением // Сибирский юридический вестник. 2022. № 1(96). С. 37–42. DOI: 10.26516/2071-8136.2022.1.37
14. Фролова Е.В., Рогач О.В., Васильева Е.Ю. Дисфункции жилищного обеспечения детей-сирот как фактор их социальной эксклюзии // Социологические исследования. 2022. № 5. С. 60–70. DOI: 10.31857/S013216250018695-7
15. Чернова Ж.В., Шпаковская Л.Л. Переход к взрослой жизни молодых людей, имеющих опыт институциональной заботы // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2020. № 3. С. 94–118. DOI: 10.14515/monitoring.2020.3.1618
16. Access to social benefits: Reducing non-take-up (eds. Dubois H., Ludwinek A.). Eurofound. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/access-to-social-benefits-reducing-non-take-up>
17. Chan Ch.K., Lei J. Public Assistance Eligibility and the Well-Being of Poor People in China // Journal of Social Service Research. 2018. Vol. 44, no. 4. P. 437–447. DOI: 10.1080/01488376.2018.1476294
18. Dworsky A., Dillman K., Dion R.M., Coffee-Borden B., Rosenau M. Housing for youth aging out of foster care: A review of the literature and program typology. Washington, DC, U.S. Department of Housing and Urban Development, 2012. URL: http://www.huduser.org/publications/pdf/HousingFosterCare_LiteratureReview_0412_v2.pdf
19. Gill A., Daw E. From care to where? Care leavers' access to accommodation // Centrepoint. 2017. URL: <https://centrepoint.org.uk/media/2035/from-care-to-where-centrepoint-report.pdf>
20. Hatry H.P. Performance Measurement: Getting Results. Rowman & Littlefield Publishers, 2nd edition, 2007.

21. Koning E.A. Accommodation and new hurdles: The increasing importance of politics for immigrants' access to social programmes in Western democracies // Social Policy & Administration. 2021. No. 55. P. 815–832. DOI: 10.1111/spol.12661
22. Leaving Care and the Transition to Adulthood: International Contributions to Theory, Research, and Practice (eds. Mann-Feder V.R., Goyette M.). New York, Oxford University Press, 2019. DOI: 10.1093/oso/9780190630485.001.0001
23. Stein M., Morris M. Increasing the numbers of care leavers in «settled, safe» accommodation. Research report. Knowledge review, 3. London, C4EO, 2010. URL: <https://eprints.whiterose.ac.uk/73544/>
24. Strahl B., van Breda A.D.P., Mann-Feder V., Schröer W. A multinational comparison of care-leaving policy and legislation // Journal of International and Comparative Social Policy. 2021. Vol. 37, no. 1. P. 34–49. DOI: 10.1017/ics.2020.26
25. Wade J., Dixon J. Making a home, finding a job: Investigating early housing and employment outcomes for young people leaving care // Child and Family Social Work. 2006. Vol. 11, no. 3. P. 199–208.
26. Wu C.-F, Eamon M.K. Need for and barriers to accessing public benefits among low-income families with children // Children and Youth Services Review. 2010. No. 32. P. 58–66. DOI: 10.1016/j.childyouth.2009.07.001

REFERENCES

1. Accounts Chamber of the Russian Federation (2020) *Evaluation of the President and the Government of the Russian Federation orders execution aimed at improving the quality of life of orphans and children left without parental care, 2017–2019*. Analytical report. Moscow: Accounts Chamber of the Russian Federation. (In Russian). Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/caf/cafa7c08b272e3db63b65ed-7f525b2cf.pdf> (accessed 13 April 2023).
2. Aleksandrova, A.L. (ed.) (2007) *Social service and assistance programs management*. Moscow: The Institute for Urban Economics. (In Russian).
3. Chan, Ch. K. and Lei, J. (2018) 'Public assistance eligibility and the well-being of poor people in China', *Journal of Social Service Research*, 44 (4), pp. 437–447.
4. Chernova, Zh. V. and Shpakovskaya, L.L. (2020) 'Institution-reared children and their transition to adulthood', *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, 3, pp. 94–118. (In Russian).

5. Dworsky, A., Dillman, K., Dion, R.M., Coffee-Borden, B. and Rosenau, M. (2012) *Housing for youth aging out of foster care: A review of the literature and program typology*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development. Available at: http://www.huduser.org/publications/pdf/HousingFosterCare_LiteratureReview_0412_v2.pdf (accessed 13 April 2023).
6. Erezhipaliev, D.I. and Ogurcova, M.L. (2022) ‘Prosecutorial oversight of compliance with the housing rights of orphans and children left without parental care’, *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiyskoj Federatsii*, 2, pp. 43–51. (In Russian). Available at: [https://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/2022/VAGP_2\(88\)_2022.pdf](https://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/2022/VAGP_2(88)_2022.pdf) (accessed 13 April 2023).
7. Eurofound (2015) *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Luxembourg: Publications office of the European Union. Available at: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/access-to-social-benefits-reducing-non-take-up> (accessed 13 April 2023).
8. Frolova, E.V., Rogach, O.V. and Vasilieva, E.Yu. (2022) ‘Housing dysfunctions for orphans as a factor of their social exclusion’, *Sociological Studies*, 5, pp. 60–70. (In Russian).
9. Gill, A. and Daw, E. (2017) *From care to where? Care leavers’ access to accommodation*. London: Centrepoint. Available at: <https://centrepoint.org.uk/media/2035/from-care-to-where-centrepoint-report.pdf> (accessed 13 April 2023).
10. Hatry, H.P. (2007) *Performance measurement: Getting results*. Washington, DC: Rowman & Littlefield Publishers; 2nd edition.
11. Kazakova, A.Yu. (2020) ‘The housing first model in western social policy aimed at overcoming homelessness’, *The Journal of Social Policy Studies*, 18(2), pp. 357–367. (In Russian).
12. Koning, E.A. (2021) ‘Accommodation and new hurdles: The increasing importance of politics for immigrants’ access to social programmes in Western democracies’, *Social Policy & Administration*, 55, pp. 815–832.
13. Kuznecova, P.Ju. and Nikolaeva, K.S. (2021) ‘Improvement of cooperation between authorities in the implementation of housing rights of orphans and children left without parental care’, *State and municipal administration scientific notes*, 2, pp. 28–33. (In Russian).
14. Mann-Feder, V.R. and Goyette, M. (eds.) (2019) *Leaving care and the transition to adulthood: International contributions to theory, research, and practice*. New York: Oxford University Press.
15. Prisyazhnaya, N.V. (2007) ‘Orphans: The after-care living’, *Sociological Studies*, 11, pp. 54–63. (In Russian).
16. Prisyazhnyuk, Yu.P. (2022) ‘Providing of housing for children as a social support measure – challenges and prospects’, *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhniy Novgorod*, 2, pp. 108–113. (In Russian).

17. Sagalaeva, E.S. (2020) 'The rights of orphans and children left without parental care to receive housing', *Bulletin of the Law Faculty of the SFEDU*, 7(3), pp. 83–86. (In Russian).
18. Stein, M. and Morris, M. (2010) *Increasing the numbers of care leavers in «settled, safe» accommodation*. Research report. Knowledge review, 3. London: C4EO. Available at: <https://eprints.whiterose.ac.uk/73544/> (accessed 13 April 2023).
19. Strahl, B., van Breda, A.D.P., Mann-Feder, V. and Schröer, W. (2021) 'A multinational comparison of care-leaving policy and legislation', *Journal of International and Comparative Social Policy*, 37(1), pp. 34–49.
20. Suchkova, T.E. and Borisova, A.V. (2020) 'Problems of providing orphans and children left without parental care with social housing', *Problemy pravookhranitel'noy deyatelnosti*, 2, pp. 34–39. (In Russian). Available at: <https://media.mvd.ru/files/application/1940372> (accessed 13 April 2023).
21. Ustinov, A.N. and Yakimova, E.M. (2018) 'State policy on providing living quarters to orphans and children left without parental care in the Irkutsk Region', *Bulletin of Irkutsk state university. Political science and Religion study*, 26, pp. 60–69. (In Russian).
22. Ustinov, A.N. and Yakimova, E.M. (2022) 'Challenges to the realization of the right of orphans and children left without parental care to receive accommodation', *Siberian Law Herald*, 1, pp. 37–42. (In Russian).
23. Vasilieva, E.Yu., Frolova, E.V. and Rogach, O.V. (2020) 'International experience of providing housing for orphans and children left without parental care', *Sotsial'naya politika i Sotsiologiya*, 19(4), pp. 95–102. (In Russian).
24. Wade, J. and Dixon, J. (2006) 'Making a home, finding a job: Investigating early housing and employment outcomes for young people leaving care', *Child and Family Social Work*, 11(3), pp. 199–208.
25. Wu, C.-F and Eamon, M.K. (2010) 'Need for and barriers to accessing public benefits among low-income families with children', *Children and Youth Services Review*, 32, pp. 58–66.
26. Zelinskaya, M.V. and Klochko E.N. (2020) 'Improvement of state regulation of the mechanism for providing housing to orphans in Krasnodar Region', *Estestvenno-gumanitarnye issledovaniya*, 27, pp. 114–121. (In Russian). Available at: <https://academiyadt.ru/online-versiya-zhurnal-estestvenno-gumanitarnye-issledovaniya-egi-27-1-yanvar-fevral-2020> (accessed 13 April 2023).

Статья поступила в редакцию 24.04.2023;
одобрена после рецензирования 24.05.2023;
принята к публикации 06.09.2023.

Научная статья

УДК: 351/354

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-72-94

РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ ДЕТЕЙ-СИРОТ В УСЛОВИЯХ ДИСФУНКЦИЙ ИХ ЖИЛИЩНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

**Фролова Елена Викторовна¹,
Рогач Ольга Владимировна²,
Васильева Елена Юрьевна³**

¹ Доктор социологических наук, профессор, Департамент социологии,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации;
125167, г. Москва, Ленинградский проспект, д. 49/2; efrolova06@mail.ru;
ORCID: 0000-0002-8958-4561

² Кандидат социологических наук, доцент, МИРЭА Российский
технологический университет; 119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 78;
rogach16@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3031-4575

³ Действительный государственный советник Российской
Федерации 3-го класса, Правительство Российской Федерации;
103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, д. 2; vasilevaelena22@mail.ru

Аннотация. Целями исследования являются анализ факторов, формирующих дисфункции жилищного обеспечения детей-сирот, и оценка эффективности региональных мер социальной поддержки выпускников интернатных учреждений по частичной компенсации сиротам рисков жилищной депривации. Ведущим методом исследования стал анкетный опрос сотрудников органов опеки и попечительства ($N=694$). По ряду вопросов полученные оценки были сопоставлены с мнением выпускников интернатных учреждений ($N=3868$). Результаты исследований иллюстрируют дисфункции социального обеспечения детей-сирот, риски возникновения жилищной депривации в «точке разрыва» социальной поддержки при выпуске из детского дома и до получения собственного жилья. Наличие данных точек разрыва характерно для многих регионов Российской Федерации и обусловлено не только недостаточностью финансовых средств, но и бюрократическими издержками, лимитирующими реализацию гибких моделей жилищного обеспечения детей-сирот. Наибольший вариационный размах между оценками сотрудников органов опеки и детей-сирот характерен в отношении таких мер поддержки, как предоставление временного жилья и консультационная помощь при его под-

боре (в первой группе респондентов доля положительных оценок выше в 1,7 раза). Недостаточность штатной численности органов опеки и попечительства, предельный уровень нагрузки на каждого сотрудника выступают дополнительными факторами, лимитирующими возможности оказания необходимой социальной поддержки детям-сиротам. Кроме того, в ходе исследования были выявлены отдельные случаи «обратных» социальных дисфункций, связанные с недобросовестным поведением, фальсификацией статуса сироты, злоупотреблениями.

Ключевые слова: дети-сироты, жилищная депривация, обеспечение жильем детей-сирот, региональные меры социальной поддержки.

Для цитирования: Фролова Е.В., Рогач О.В., Васильева В.Ю. Региональные меры поддержки детей-сирот в условиях дисфункций их жилищного обеспечения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 72–94. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-72-94.

Original article

REGIONAL SUPPORT MEASURES FOR ORPHANS IN THE FACE OF DYSFUNCTIONS IN THEIR HOUSING PROVISION

Elena V. Frolova¹, Olga V. Rogach², Elena Yu. Vasileva³

¹ Doctor of Sociological Sciences, Professor, The Department of Sociology, Financial University Under the Government of the Russian Federation; 49/2 Leningradsky Av, 125167 Moscow, Russia; efrolova06@mail.ru; ORCID: 0000-0002-8958-4561

² Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, MIREA – Russian Technological University; 78 Vernadskogo Av., 119454 Moscow, Russia; rogach16@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3031-4575

³ Acting State Counselor of the Russian Federation, Government of the Russian Federation; 2 Krasnopresnenskaya Embankment, 103274 Moscow, Russia; vasilevaelena22@mail.ru

Abstract. The aim of the study is to analyze the factors that form dysfunctions in the provision of housing for orphans, to evaluate the effectiveness of regional measures of social support for graduates of residential institutions, which make it possible to partially compensate for the risks associated with their housing deprivation. The leading research method was a questionnaire survey of employees of guardianship and guardianship bodies (N=694). On a number of issues, the ratings obtained were compared with the opinions of graduates of boarding schools (N=3868). The research results illustrate the dysfunctions of the social security of orphans, the risks of housing deprivation at the

“breaking point” of social support when leaving the orphanage and before receiving their own housing. The presence of these break points is typical for many regions of the Russian Federation and is due not only to insufficient financial resources, but to bureaucratic costs that limit the implementation of flexible models of provision of housing for orphans. The largest variation range between the assessments of guardianship officials and orphans is characteristic of such support measures as the provision of temporary housing and consulting assistance in its selection (in the first group of respondents, the share of positive assessments is 1.7 times higher). Insufficient staffing of guardianship and guardianship bodies, the maximum level of workload for each employee are an additional factor limiting the possibility of providing the necessary social support to orphans. In addition, the study identified individual cases of “reverse” social dysfunctions associated with dishonest behavior, and falsification of the status of an orphan.

Keywords: orphans, housing deprivation, housing for orphans, regional measures of social support, social exclusion.

For citation: Frolova, E.V., Rogach, O.V. and Vasilyeva V.Yu. (2023) ‘Regional support measures for orphans in the face of dysfunctions in their housing provision’, *Public Administration Issues*, 3, pp. 72–94. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-72-94.

JEL Classification: I38.

Введение

Дети-сироты относятся к уязвимой социальной группе, которая в наибольшей степени нуждается в поддержке государства. Вопросы устройства сирот в семью (Заяц, Навродская, 2021), воспитания в детском доме (Бегидова и др., 2018; Бурмистрова, Кульчайко, 2019), реализации их профессиональных траекторий и образовательного потенциала (Чернова, Шпаковская, 2020) находятся в фокусе исследовательского внимания. Однако анализ проблем поддержки детей-сирот в период взросления не раскрывает в полной мере факторы, приводящие к дисфункциям социального обеспечения, не позволяет дать оценку эффективности компенсаторных региональных мер поддержки. Недостаточность внимания к жизнеобеспечению выпускников интернатных учреждений контрастирует с проблемами, сопровождающими период их совершеннолетия. Среди этих проблем – ограничение реализации жилищных прав, когда ожидание гарантированной государством квартиры составляет более пяти лет (Устинов, Якимова, 2022), нарастание рисков криминогенного поведения (Бахматова, Чусова, 2015) и социальной эксклюзии (Фролова и др., 2022).

Статистические данные свидетельствуют о негативных тенденциях увеличения численности детей-сирот, не имеющих возможности реализовать свое право на получение жилого помещения. На 1 сентября 2021 г. их число составило 201 тыс. человек, тогда как в 2022 г., по данным Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, «в очереди на получение квартир в России состоят около 288 тыс. детей-сирот и де-

тей, оставшихся без попечения родителей»¹. Выход детей-сирот из детского дома сопровождается значительными трудностями их социальной адаптации и необходимостью организации самостоятельной жизни. Отсутствие жилища ставит выпускника интернатного учреждения практически в безвыходную ситуацию, угрожает его социальной безопасности и благополучию. Положение осложняется низкой эффективностью деятельности интернатных учреждений по социализации своих выпускников, что инициирует формирование таких характеристик их социально-психологического портрета, как маргинальность, виктимность, неустойчивость (Капустина, Макеева, 2022). Жилищная депривация резко ограничивает детей-сирот в доступе к социальным услугам, делает для них невозможным достижение приемлемых стандартов жизнедеятельности (Фролова и др., 2022). В этих условиях роль социальных служб существенно возрастает ввиду насущной необходимости компенсаторных мер поддержки.

В соответствии с федеральным законодательством решение вопросов по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляется данными органами за счет регионального бюджета (относится к расходным обязательствам субъекта федерации). Вместе с тем большинство регионов годами не справляются с реализацией возложенных полномочий, что иллюстрируется увеличением списочного состава очередников на получение жилья, наличием судебных исков со стороны детей-сирот из-за несвоевременного предоставления им жилого помещения. Проблемы жилищного обеспечения детей-сирот обусловлены финансовыми ограничениями региональных бюджетов (Седых, 2018), сложностями организационного характера и межведомственного взаимодействия (Кононцева, 2017).

В научных работах отмечаются такие факторы, как ограниченное предложение на рынке недвижимости квартир, площадь которых соответствовала бы нормативно предусмотренному предельному значению, более высокая фактическая стоимость жилья по сравнению с установленными в регионе значениями (Герасимова, Еремин, 2021), недостаточная заинтересованность застройщиков (Сизов, Бабин, 2017). Данные проблемы обсуждаются не только в научной литературе, на них указывается и в официальных источниках. Так, в Протоколе совещания Совета Федерации «Реализация жилищных прав детей-сирот: проблемы и пути решения» отмечается «длительность процедуры проведения торгов и поиска жилья, отвечающего нормативным требованиям, расхождение между установленной и фактической стоимостью жилых помещений, отсутствие достаточного числа благоустроенных однокомнатных квартир на рынке недвижимости»².

¹ Детский омбудсмен: около 288 тыс. детей-сирот в России ждут жилья // Коммерсантъ. 16.01.2023. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5772967> (дата обращения: 21.04.2023).

² Реализация жилищных прав детей-сирот: проблемы и пути решения. Протокол совещания от 21.02.2022. Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/143230/> (дата обращения: 21.04.2023).

Дисфункции государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот требуют перенастройки деятельности органов опеки и попечительства, снижения рисков социальной эксклюзии выпускников интернатных учреждений. Можно выделить следующие механизмы социальной поддержки детей-сирот, приобретающие особую актуальность в условиях рисков их жилищной депривации:

- компенсаторные меры региональной поддержки при нарушениях гарантий жилищного обеспечения детей-сирот (предоставление временного жилья, компенсация оплаты найма квартиры, помощь в регистрации);
- локальные практики ситуационной помощи детям-сиротам в трудной жизненной ситуации отсутствия жилья (психологическая, юридическая, организационная поддержка).

Компенсаторные меры региональной поддержки реализуются посредством финансовых выплат, постинтернатным сопровождением со стороны учреждений и организаций социальной инфраструктуры. В зарубежном опыте имеют место такие формы финансовой поддержки, как: арендные выплаты, налоговые субсидии и разовая финансовая помощь (Noll, Weick, 2014; Hsiao, 2021). Представляют интерес программа независимого проживания детей-сирот (*Independent living programs*)³ и индивидуальные программы поддержки детей-сирот (опыт Фонда «Josephine Stiftelsens»)⁴.

Также заслуживают внимания региональные практики адаптации зарубежного опыта полусамостоятельного проживания детей-сирот в «детских деревнях»⁵. В частности, временное размещение выпускников интернатных учреждений в «социальных гостиницах» (муниципальных общежитиях) не только нивелирует риски жилищной депривации, но и создает задел для формирования необходимых адаптационных ресурсов детей-сирот (Черевко, 2021). Расширение функционала социальных служб в части компенсации оплаты найма квартиры, временной регистрации по месту жительства, с одной стороны, и ограничение региональными локальными актами и процедурами оказания социальной поддержки, с другой стороны, требуют формирования информационного обеспечения данных практик.

Низкий уровень осведомленности социальных служб о насущных потребностях детей-сирот в условиях жилищной депривации, их фактических проблемах, вызванных дисфункциями жилищного обеспечения, может лимитировать эффективность мер региональной поддержки, их адресное и своевременное предоставление. В связи с этим высокую актуальность приобретает мониторинг процессов жизнеобеспечения детей-сирот в период выхода из интернатного учреждения, экспертно-аналитический анализ социально-экономических рисков их жилищной депривации. Развитие данных идей обосновано в исследовании С. В. Калаш-

³ Информационный портал о благополучии детей // Служба детского бюро Администрации по делам детей и семьи Министерства здравоохранения и социальных служб США. URL: <https://www.childwelfare.gov/topics/outofhome/independent/programs/> (дата обращения: 21.04.2023).

⁴ Josephine Stiftelsens. URL: <https://www.josephines-stiftelse.no/ettervernsplan/> (дата обращения: 21.04.2023).

⁵ SOS Children's Villages. URL: <https://web.archive.org/web/20200427080712/https://www.sos-childrensvillages.org/> (дата обращения: 21.04.2023).

ников, который указывает на необходимость модернизации управления и мониторинга реализации государственных гарантий в системе социальной защиты населения. В частности, создание региональных аналитических подразделений, занимающихся учетом расходов на выполнение социальных обязательств и возмещение упущений в данной области, может рассматриваться в качестве адекватных механизмов профилактики организационных дисфункций и нарушений сроков предоставления жилья детям-сиротам по причинам финансовой недостаточности региональных бюджетов (Калашников и др., 2019).

Локальные практики ситуационной помощи детям-сиротам включают в себя следующие направления:

- (1) Правовая поддержка, охватывающая как программы повышения юридической грамотности детей-сирот, так и практики консультирования, в первую очередь, по процедурам получения социальных пособий и выплат, жилищного обеспечения (Чернова, 2016). Территориальные центры информационно-правовой помощи могут покрывать широкий спектр вопросов, касающихся включения сироты в списки очередников на получение жилья, специфики регионального законодательства, например, реализации программ жилищных сертификатов (Азарова, 2022). Организация условий для оказания бесплатной правовой поддержки детей-сирот становится в современных условиях весьма актуальной мерой, учитывая ограниченные финансовые возможности выпускников интернатных учреждений (Березина, Шумов, 2019).
- (2) Психолого-педагогическая поддержка, позволяющая преодолеть ограничения социальной адаптации детей-сирот, расширить границы социального пространства их взаимодействий (Асильдерова и др., 2021). Проблемы перехода к самостоятельной жизни могут решаться за счет реализации таких моделей поддержки, как кураторство, наставничество (Овчинников и др., 2019).

Реализация данных мер ограничивается низкой эффективностью государственных расходов, финансовой недостаточностью региональных и местных бюджетов (Медведева и др., 2021; Шишманова, 2020). Формирование баланса между финансовой нестабильностью при реализации государственных гарантий жилищного обеспечения детей-сирот и необходимостью создания приемлемых условий их жизнедеятельности в условиях жилищной депривации становится одним из наиболее актуальных вызовов, стоящих перед органами опеки и попечительства. В данных условиях особого внимания заслуживают инновационные механизмы модернизации процессов социального обеспечения депривированных социальных групп населения. В число таких управленческих механизмов, по мнению зарубежных авторов, входит организация общественного контроля за деятельностью социальных служб (Trindade et al., 2021); вовлечение частного бизнеса в решение проблем социальной поддержки через программу государственных тендеров (Yerkes, Braken, 2019); взаимодействие с некоммерческими общественными организациями, реализация моделей «смешанного социального обеспечения» (Lobato et al., 2019).

Нарастание рисков жилищной депривации детей-сирот требует от органов опеки и попечительства поиска адекватных инструментов оказания своевременной помощи детям-сиротам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, преодоления инерционных практик функционирования региональных систем социальной защиты.

Цель исследования заключалась в анализе факторов, формирующих дисфункции жилищного обеспечения детей-сирот, а также в оценке эффективности региональных мер социальной поддержки выпускников интернатов, позволяющих частично компенсировать риски жилищной депривации. Авторами были изучены факторы, влияющие на эффективность мер по предоставлению жилья детям-сиротам в регионе (в оценках сотрудников органов опеки и попечительства); был проведен сравнительный анализ мнений сотрудников органов опеки и детей-сирот относительно эффективности региональных мер поддержки, компенсирующих несвоевременность предоставления жилья, а также был оценен уровень полноты предоставляющей социальными службами информации, ее открытости и доступности при реализации мер поддержки детей-сирот.

Методика исследования

В ходе исследования использовался комплекс общенаучных методов и аналитических процедур, в том числе анализ документов, корреляционный и сравнительный анализ. Осенью 2021 г. с помощью платформы *Google Forms* был проведен анкетный опрос ($N=694$). Респондентами выступили сотрудники органов опеки и попечительства (главный и ведущий специалисты, начальники/зам. начальника отделов/департаментов). Выбор респондентов определен их возможностью выступать экспертами (стаж работы, знание специфики жилищного обеспечения детей-сирот). Отдельного внимания при выборе данной категории респондентов заслуживает то, что именно на них возложены полномочия по работе с детьми-сиротами, а именно по консультационной и иной поддержке в процессе включения в списки на предоставление жилья. Приближенность сотрудников органов опеки и попечительства к детям-сиротам, в отличие от представителей органов исполнительной власти, позволяет респондентам в полной мере оперировать не только официальной статистикой, но и видеть реальные проблемы детей-сирот.

Географический охват выборки представлен следующими регионами: Белгородская область, Волгоградская область, Калужская область, Камчатский край, Кемеровская область, Краснодарский край, г. Москва, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Омская область, Пермский край, Республика Мордовия, Республика Марий Эл, Республика Ингушетия, Самарская область, Свердловская область, Тюменская область, Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

В целях получения более полной картины в части оценки эффективности региональных мер социальной поддержки жилищного обеспечения

детей-сирот, полученные данные сравнивались с материалами исследования 2021 г., где в качестве респондентов выступали выпускники интернатных учреждений ($N=3868$). Следует уточнить, что в статье используются два термина: «дети-сироты» и «выпускники интернатных учреждений». Авторы в полной мере различают смысловое наполнение данных терминов, однако в материалах исследования сужают их толкование для обозначения категорий лиц, обладающих определенными правами в части жилищного обеспечения. Правом наделяются дети в статусе сироты, при этом реализация права возможна по достижении ребенком-сиротой 18 лет, что совпадает с его выпуском из интернатного учреждения. Сужение указанных терминов используется только в материалах данной статьи.

Корректность процедуры изучения мнений двух групп респондентов обусловлена включением ряда идентичных вопросов в инструментарий исследования. Такой подход позволил обеспечить верификацию полученных данных. К ограничениям сравнительного анализа ответов данных категорий респондентов можно отнести неравномерность представительства регионов в структурах выборочной совокупности проведенных исследований.

Гипотеза исследования: низкая эффективность компенсаторных мер поддержки детей-сирот в условиях их жилищной депривации связана с ограничениями в части реализации таких практик, как временное представление жилья, помочь в регистрации по месту жительства, социально-психологическая и правовая поддержка.

Вклад авторов состоит в приращении эмпирической базы по вопросам эффективности региональных мер жилищного обеспечения, определении рисков жилищной депривации в «точке разрыва» социальной поддержки при выпуске из детского дома и до получения собственного жилья. Теоретический вклад авторов представлен систематизацией мер региональной поддержки (компенсаторные и локальные), обоснованием дисфункций социального обеспечения детей-сирот.

Статья продолжает серию работ, посвященных проблемам жилищного обеспечения детей-сирот. В частности, в статье «Жилищное обеспечение детей-сирот: проблемы социальной поддержки и ресурсные возможности» (Журнал исследований социальной политики, 2023, № 21(2)) анализируются ресурсные возможности региональных органов власти (финансовые и инфраструктурные), а также субъективные оценки сотрудников органов опеки, риски их профессиональной деформации. В статье «Дисфункции жилищного обеспечения детей-сирот как фактор их социальной эксклюзии» (СОЦИС, 2022, № 5) представлен анализ взаимосвязи процессов жилищной депривации детей-сирот и формирования социальной эксклюзии, риски развития протестного потенциала выпускников интернатных учреждений. Оригинальность данной статьи заключается в выявлении и оценке нормативно-правовых и организационных факторов, снижающих эффективность мер по предоставлению жилья детям-сиротам, в анализе процессов реализации информационной, психологической, юридической поддержки выпускников интернатных учреждений, а также в определении проблем информационного обеспечения деятельности социальных служб

при реализации мер поддержки детей-сирот. Авторами ставится вопрос о наличии обратных социальных деструкций в системе социального обеспечения детей-сирот (фальсификация статуса сироты).

Результаты исследования

Факторы формирования дисфункций жилищного обеспечения детей-сирот

Финансовый фактор признан сотрудниками органов опеки и попечительства наиболее значимым в процессе формирования дисфункций жилищного обеспечения детей-сирот. Также в ходе анкетного опроса были отмечены нормативно-правовые и организационные факторы, снижающие эффективность мер по предоставлению жилья детям-сиротам (табл. 1). В частности, сотрудники органов опеки указали на ограниченное предложение жилых помещений требуемой площади и их уровня благоустроенности на рынке недвижимости (24,5% – «очень снижают» и 25,9% – «скорее снижают, чем нет»), незаинтересованность застройщиков (28,4% – «очень снижают» и 21,5% – «скорее снижают, чем нет»).

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос: «Оцените факторы, которые снижают эффективность мер по предоставлению жилья детям-сиротам в вашем регионе», % от числа опрошенных

	Очень снижают	Скорее снижают, чем нет	Скорее не снижают	Совсем не снижают	Затрудняюсь ответить
Недостаток финансирования	34,1	16,9	7,8	12,8	28,4
Численность детей-сирот в регионе существенно превышает среднюю численность по стране	8,5	19,0	11,4	15,4	45,7
Ограниченнное предложение жилых помещений требуемой площади и их уровня благоустроенности на рынке недвижимости	24,5	25,9	10,5	10,8	28,3
Незаинтересованность застройщиков	28,4	21,5	9,2	8,1	32,8
Несоответствие установленной предельной стоимости одного квадратного метра жилья реальной ситуации на рынке недвижимости в регионе	24,4	20,7	8,2	8,9	37,8
Неразвитая инфраструктура	9,5	18,2	19,5	23,8	29,0
Отсутствие работы в регионе	12,4	18,6	19,3	23,1	26,6
В регионе много льготных категорий, которым нужна помочь с жильем, и сироты – не самая многочисленная из них	11,2	19,7	13,4	18,4	37,3

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

Нормативно-правовые и организационные ограничения представляют собой комплексную проблему: все ее аспекты взаимоувязаны друг с другом и инициируют цепочку дисфункций, лимитирующих перспективы своевременного предоставления жилья детям-сиротам даже при наличии финансовых ресурсов. В частности, несоответствие установленной предельной стоимости одного квадратного метра жилья реальной ситуации на рынке недвижимости в регионе (45,1% отметили данный фактор) существенно снижает заинтересованность застройщиков (49,9%), которые ориентированы, в первую очередь, на коммерческую рентабельность проектов.

Также ответы респондентов иллюстрируют тот факт, что региональные власти крайне слабо владеют статистической информацией по численности детей-сирот на их территории, что, на наш взгляд, существенным образом затрудняет разработку адекватных мер поддержки данной категории лиц. Установлено, что 45,7% экспертов затруднились с ответом на вопрос, превышает ли численность детей-сирот в их регионе среднюю численность по стране: 37,3% затруднились с оценкой количества льготных категорий, которым нужна помощь с жильем, и долевого представительства сирот в их составе. Полученные результаты подтверждаются и другими исследованиями, рассматривающими случаи недобросовестной деятельности органов опеки и попечительства в процессе выявления и учета льготных категорий граждан (Леонов, 2021, с. 375).

В результатах проведенного исследования прослеживается влияние фактора региональной дифференциации на эффективность государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот. Так, каждый четвертый сотрудник органов опеки (27,5%) подтвердил, что превышение численности детей-сирот в регионе в той или иной мере снижает результативность мер по их обеспечению жильем.

Таким образом, анализ оценок сотрудников органов опеки и попечительства позволяет выделить следующие группы факторов формирования дисфункций жилищного обеспечения детей-сирот: финансовые (недостаточность средств регионального бюджета), нормативно-правовые (несоответствие установленной предельной стоимости одного квадратного метра жилья реальной ситуации на рынке недвижимости в регионе), организационные (незаинтересованность застройщиков, ограниченное предложение жилых помещений требуемой площади и их уровня благоустроенности на рынке недвижимости), инфраструктурные (недостаточный уровень развития инфраструктуры в регионе), социальные (данные факторы связаны с нарастанием тенденций социального неблагополучия в регионе: высокая численность детей-сирот и других льготных категорий, нуждающихся в социальной поддержке).

При этом последствиями социального неблагополучия в российских реалиях выступают случаи имитации социального сиротства. В частности, 15% опрошенных сотрудников органов опеки отметили наличие недобросовестного поведения со стороны детей-сирот и их семей (фальсификация статуса, злоупотребление правом).

В качестве иллюстрации приведем некоторые выдержки из ответов респондентов:

- «встречаются единичные факты, когда некоторые родители сознательно подвергают себя процедуре лишения родительских прав или не восстанавливаются в родительских правах, чтобы решить жилищный вопрос и обеспечить ребенка государственной поддержкой»;
- «в некоторых муниципалитетах родители осознанно отказываются от детей, чтобы государство обеспечило их жильем»;
- «лишение родительских прав матери и установление опеки кровной бабушкой (иногда по договоренности между мамой и бабушкой) в семье, где можно работать субъектам профилактики в целях улучшения ситуации и исправления матери»;
- «пример, когда лицо из числа детей-сирот намеренно ухудшает свое положение, продав свое жилье после 18 лет, либо снимается с регистрационного учета по месту жительства из жилья, где он – член семьи нацимателя и площадь на человека большие нормы, не приватизируя его. Меры – предусмотреть законодательно запрет на включение в список в случае намеренного ухудшения своих жилищных условий».

Региональные меры социальной поддержки детей-сирот в условиях их жилищной депривации

Анализ мер социальной поддержки детей-сирот включал в себя оценку следующих элементов: наличие и эффективность компенсаторных мер поддержки в условиях нарушений гарантий жилищного обеспечения и локальные практики ситуационной помощи в трудной жизненной ситуации отсутствия жилья (психологическая, юридическая, организационная поддержка).

Что касается компенсаторных мер региональной поддержки (табл. 2), то сотрудники органов опеки наиболее высоко оценили такую форму поддержки, как оказание консультационной помощи детям-сиротам в подборе временного жилья (25,6% – «очень хорошо» и 32,9% – «скорее хорошо, чем плохо»). Лучше ситуация обстоит в Московской и Новгородской областях. Вариант ответа «плохо» при оценке в регионе форм поддержки детей-сирот был выбран только в некоторых субъектах Российской Федерации (Ханты-Мансийский автономный округ, Свердловская и Волгоградская области).

Достаточно высоко были оценены практики предоставления временного жилья в общежитии (24,2% – «очень хорошо» и 27,8% – «скорее хорошо, чем плохо»). Региональный срез ответов демонстрирует некоторую неоднородность в распределении оценок: в Свердловской области выбор варианта ответа «плохо» присутствует чаще, чем в среднем по выборке, на 13,9 п.п.

Распределение ответов респондентов показало отсутствие достаточной информации у сотрудников органов опеки по ряду форм поддержки детей-сирот, которые ожидают своей очереди на получение жилья. В частности, более трети респондентов затрудняются с оценкой осуществления в их регионе такого вида поддержки, как: «предоставляется компенсация

по оплате найма квартиры в период ожидания своей очереди» (36,6%), «предоставление регистрации по месту жительства в администрации муниципального образования, где проживает сирота» (38,2%).

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос: «Оцените, насколько хорошо осуществляется в регионе поддержка детей-сирот, которые ожидают своей очереди на получение жилья?», % от числа опрошенных

	Очень хорошо	Скорее хорошо, чем плохо	Скорее плохо, чем хорошо	Очень плохо	Затрудняюсь ответить
Предоставляется компенсация по оплате найма квартиры в период ожидания своей очереди	12,7	15,4	13,8	21,5	36,6
Оказывается консультационная помощь в подборе временного жилья	25,6	32,9	11,7	8,1	21,7
Предоставляется временное жилье в общежитии	24,2	27,8	16,3	10,1	21,6
Предоставление регистрации по месту жительства в администрации муниципального образования, где проживает сирота	16,4	18,0	11,4	16,0	38,2

Наибольший вариационный размах между оценками сотрудников органов опеки и детей-сирот характерен в отношении такой меры поддержки, как консультационная помощь при подборе временного жилья (рис. 1).

Таким образом, сравнительный анализ мнений двух групп респондентов по идентичным показателям показал наличие искажений (отсутствие подтверждений со стороны детей-сирот) по тем направлениям деятельности, где государственные служащие оценили себя наиболее высоко (предоставление временного жилья и консультационная помощь в его подборе). Недостаточная эффективность региональных мер поддержки детей-сирот, которые ожидают своей очереди на получение жилья, снижает жизненные шансы выпускников интернатов на успех и благополучие, расширяет пространство социальной эксклюзии.

Большинство сотрудников органов опеки выше других оценили практики оказания помощи при подготовке документов на получение жилья (рис. 2). Почти четверть опрошенных сотрудников органов опеки и попечительства считают, что такие меры, как «юридическая помощь при подготовке документов для обращения в суд», «помощь при регистрации по месту жительства в период ожидания очереди на получение жилья» и «психологическая поддержка» оказываются детям-сиротам только в случае необходимости.

Рисунок 1

Сравнительный анализ мнений респондентов, выбравших положительные оценки в отношении мер поддержки детей-сирот, которые ожидают своей очереди на получение жилья, % от числа опрошенных



Источник: Составлен авторами по результатам исследования (– и далее, если не указано иное).

Рисунок 2

Распределение ответов сотрудников органов опеки и попечительства на вопрос: «Какие из перечисленных ниже мер используются в регионе в рамках решения жилищных проблем детей-сирот?», % от числа опрошенных



■ всегда ■ иногда ■ в случае необходимости ■ никогда ■ затрудняюсь ответить

Информационное обеспечение деятельности социальных служб при реализации мер поддержки детей-сирот

Возможные дисфункции политики региональных властей в отношении детей-сирот могут быть обусловлены информационным барьером. При оценке информационной открытости (имеется ли полная информация и является ли она открытой и доступной) по вопросу очередности детей-сирот в списке на получение жилья более половины опрошенных представителей органов опеки и попечительства (58,1%) склоняется к выбору «в полной мере» (табл. 3).

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос: «Оцените информационную открытость при реализации мер поддержки детей-сирот в вашем регионе. Имеется ли полная информация и является ли она открытой и доступной?», % от числа опрошенных

	Открыта и доступна в полной мере	Частично открыта и доступна	Нет информации	Затрудняюсь ответить
Очередность детей-сирот в списке на получение жилья	58,1	19,5	8,1	14,3
Перечень мер поддержки сирот, включая меры до получения жилья, с указанием исчерпывающей информации по условиям и месту их получения	63,8	16,4	6,6	13,2
Перечень учреждений и НКО, оказывающих срочную социальную помощь сиротам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации	55,5	17,9	7,6	19,0

Обсуждение результатов

Опрос сотрудников органов опеки и попечительства показал, что в числе факторов, лимитирующих эффективность мер по предоставлению жилья детям-сиротам, помимо финансовых ограничений существенную роль играют проблемы организационного и нормативно-правового характера. Полученные результаты подтверждаются другими исследованиями. Опыт Ростовской области продемонстрировал низкий уровень заинтересованности строительных компаний, отсутствие заявок на аукционе, проводимом по данной программе. Причиной стало несоответствие стоимости квадратного метра жилого помещения, по которой органы власти имели право осуществить закупку, сложившимся ценам на региональном рынке недвижимости (закупочная цена превышала фактическую в 1,4 раза) (Герасимова, Еремин, 2021).

Можно предположить, что данные проблемы обусловлены не столько финансовыми ограничениями, сколько правовыми барьерами, которые

снижают гибкость административной системы при принятии управленческих решений. С одной стороны, нормативное закрепление предельной за-купочной цены на квадратный метр жилья снижает коррупционные риски, с другой стороны, лимитирует процессы жилищного обеспечения детей-сирот. Решением проблем в краткосрочной перспективе становится принятие региональных нормативно-правовых актов, допускающих увеличение площади предоставляемого жилья. Однако в долгосрочной перспективе требуется более радикальная перенастройка механизмов государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот. В частности, развитие общественного контроля, функционирование наблюдательных советов может рассматриваться как комплексный механизм, с одной стороны, предотвращения коррупционных рисков, с другой стороны, повышения гибкости и адаптивности управленческого аппарата, подтверждения легитимности принятия решений в ситуации неопределенности. При этом критерием эффективности данных решений будет выступать не только экономическая, но и социальная рациональность, необходимость своевременного обеспечения жильем детей-сирот, соблюдения их прав.

Результаты исследований показали, что помимо объективных ограничений в системе жилищного обеспечения детей-сирот имеются отдельные случаи «имитации» социального сиротства, фальсификации статуса. Злоупотребления правами сирот приводят к дополнительной нагрузке на региональный бюджет. Так, имеются примеры сознательного отказа от родительских прав, передачи опеки над ребенком другим членам семьи для получения государственной поддержки и решения жилищного вопроса. Данные деструктивные тенденции, по мнению экспертов, становятся следствием социального неблагополучия в ряде российских регионов.

Более 25% опрошенных сотрудников органов опеки в числе социальных факторов, лимитирующих эффективность мер по жилищному обеспечению детей-сирот, видят значительное превышение в регионе, по сравнению со средними российскими показателями, численности льготных категорий населения. Превышение численности детей-сирот требует выделения дополнительных финансовых ресурсов для покрытия обязательств по их жилищному обеспечению, формирует повышенную расходную нагрузку на региональные бюджеты. Отметим, что статистические данные свидетельствуют о высоком уровне региональной дифференциации в Российской Федерации по показателям уровня доходов и качества жизни, возможностям профессиональной самореализации и обеспечения занятости населения (Проказина и др., 2020; Решетникова, 2021), что не может не сказываться на проблеме социального сиротства, ее концентрации в социально неблагополучных регионах. Как отмечается в ряде исследований, негативные социальные тенденции, связанные «с алкоголизацией населения, безработицей, бедностью нестоличной России» (Наберушкина и др., 2017, с. 79), позволяют прогнозировать актуализацию проблем социальногоСиротства в ряде регионов.

Сравнительный анализ опроса сотрудников органов опеки с ответами детей-сирот показал, с одной стороны, объективность оценок мер поддерж-

ки выпускников интернатных учреждений в части предоставления компенсационных выплат, помощи в получении временной регистрации. С другой стороны, результаты исследования продемонстрировали несовпадение границ мнений, в первую очередь, при оценке наиболее востребованных мер поддержки, связанных с участием органов опеки в предоставлении временного жилья и консультаций по данному вопросу в период между выходом из детского дома и получением квартиры. Именно на данном этапе выпускник интернатного учреждения в наибольшей мере нуждается в участии социально значимых взрослых, которые могут оказать помощь в трудной жизненной ситуации, дать социально-психологическую поддержку (Данилова, 2020). Данная помощь особенно актуальна в условиях социальной аномии при расхождении между декларируемыми гарантиями жилищного обеспечения детей-сирот и реальными практиками их реализации.

Анализ локальных практик ситуационной помощи детям-сиротам показал, что функционал деятельности сотрудников органов опеки ориентирован преимущественно на документационную и информационную поддержку: разъяснение ситуации, помочь при подготовке документов на получение жилья. В несколько меньшей степени сотрудники органов опеки реализуют практики психологической, юридической поддержки, содействия в получении регистрации. Надо отметить, что предельный уровень нагрузки на социальные службы в регионах существенным образом ограничивает возможности сотрудников в оказании необходимой помощи детям-сиротам. Согласно данным Министерства просвещения, в региональных органах опеки и попечительства в настоящее время работают около 12 тыс. человек, при этом на одного сотрудника приходится в среднем 2,5 тыс. детей. Калькуляция штатной численности региональных служб позволила сделать вывод о кадровом дефиците в размере 7,9 тыс. сотрудников⁶.

Заключение

Анализ мер социальной поддержки детей-сирот в условиях жилищной депривации показал, что компенсаторные механизмы региональной системы социальной защиты недостаточно эффективны в части предоставления временного жилья, возмещения расходов на съем квартиры, помощи в получении регистрации по месту жительства.

Недостаточность кадровых ресурсов органов опеки снижает уровень включенности сотрудников в работу по оказанию психологической и юридической помощи детям-сиротам. Вакuum поддержки со стороны социально значимых взрослых в наиболее трудный период выхода из интернатного учреждения и вступления во взрослую жизнь может рассматриваться в качестве существенных рисков социальной эксклюзии детей-сирот, формирования девиантных моделей поведения.

⁶ Минпросвещения впервые проведет всероссийский конкурс для органов опеки и попечительства. 18 апреля 2022 г. URL: <https://edu.gov.ru/press/5010/minprosvescheniya-vpervye-provedet-vserossiyskiy-konkurs-dlya-organov-opeki-i-popechitelstva/> (дата обращения: 21.04.2023).

Ключевыми факторами, снижающими эффективность мер по предоставлению жилья детям-сиротам в регионах России, являются следующие:

- финансовые факторы (недостаточность финансовых ресурсов регионального бюджета для покрытия потребностей в жилищном обеспечении детей-сирот);
- нормативно-правовые и организационные факторы, представляющие собой комплекс взаимосвязанных ограничений (несоответствие установленной предельной стоимости одного квадратного метра жилья реальной ситуации на рынке недвижимости в регионе; незaintересованность застройщиков; ограниченное предложение жилых помещений требуемой площади и их уровня благоустроенности на рынке недвижимости);
- социальные факторы (более высокая численность детей-сирот в регионе по сравнению со средними значениями, актуализация проблем других льготных категорий граждан, нуждающихся в социальной поддержке).

В оценках сотрудников органов опеки и попечительства были отмечены как наиболее значимые, помимо финансовых ограничений, нормативно-правовые и организационные факторы, которые иллюстрируют бюрократические издережки, недостаточный уровень гибкости административной системы при принятии управленческих решений. В ходе исследования были выделены также инфраструктурные факторы, детерминирующие снижение эффективности мер по предоставлению жилья детям-сиротам.

Результаты исследования свидетельствуют о наличии обратных социальных деструкций в системе социального обеспечения детей-сирот, в частности, сотрудники органов опеки и попечительства отмечали случаи недобросовестного поведения со стороны социально неблагополучных семей (фальсификация статуса сироты, злоупотребление правами).

Анализ ключевых проблем социальной поддержки детей-сирот в условиях их жилищной депривации показал необходимость расширения поля деятельности социальных служб и некоммерческих организаций, интеграции их усилий по предотвращению социальной эксклюзии выпускников интернатных учреждений.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Азарова А.С. Проблема обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на примере Саратовской области // Вопросы российской юстиции. 2022. № 18. С. 140–150.

2. Асильдерова Б.Г., Явбатырова П.М., Курбанова П.М. Педагогические условия социальной адаптации и реабилитации детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки // Мир науки, культуры, образования. 2021. Т. 87, № 2. С. 295–297. DOI: 10.24412/1991-5497-2021-287-295-297
3. Бахматова Т.Г., Чусова Ю.А. Социальная эксклюзия сирот как детерминант криминогенного поведения // Всероссийский криминологический журнал. 2015. Т. 4, № 9. С. 674–681.
4. Бегидова С.Н., Морозова И.В., Хазова С.А., Ахтаов Р.А. Формирование социального опыта у детей-сирот в модернизированной воспитательной системе детского дома // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 3: Педагогика и психология. 2018. Т. 228, № 4. С. 17–23.
5. Березина А.М., Шумов П.В. Проблемные вопросы судебной защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей при получении жилых помещений // Бюллетень науки и практики. 2019. Т. 5, № 5. С. 390–394.
6. Бурмистрова Е.В., Кульчейко О.В. Социально-педагогическое сопровождение формирования социально одобряемого поведения воспитанников детского дома // Мир науки, культуры, образования. 2019. Т. 79, № 6. С. 235–237. DOI: 10.24411/1991-5497-2019-10101
7. Герасимова Е.А., Еремин В.В. Право на жилье детей-сирот, его обеспечение в нормотворческой и правоприменительной практике // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. Т. 142, № 5. С. 243–248.
8. Данилова Ю.Ю. Проявление доверия у подростков в связи с семейной депривацией и восприятием отношений со значимым взрослым // Проблемы современного образования. 2020. № 5. С. 106–118.
9. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М.: Канон, 1995.
10. Заяц О.В., Навродская В.А. Технологии работы с целевыми группами населения по семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: мнение экспертов (на примере Приморского края) // Общество: социология, психология, педагогика. 2021. Т. 82, № 2. С. 41–46.
11. Калашников С.В., Татаринцев В.Е., Марголин А.М., Храпылина Л.П. Риски реализации социальных контрактов в регионах России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 4. С. 7–30.
12. Капустина Е.Ю., Макеева И.А. Исследование ценностного отношения к себе у детей-сирот в контексте гражданского воспитания // Вестник Череповецкого государственного университета. 2022. Т. 106, № 1. С. 165–176.
13. Кононцева А.А. Особенности реализации права на жилище детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации и Республике Хакасия // Поиск. 2017. Т. 58, № 2. С. 9–10.
14. Медведева Н.В., Фролова Е.В., Рогач О.В. Взаимодействие и перспективы партнерства территориального общественного самоуправления с местной

властью // Социологические исследования. 2021. № 10. С. 72–82. DOI: 10.31857/S013216250015275-5

15. Наберушкина Э.К., Бессчетнова О.В., Волкова О.А. В поисках ресурсов и новых парадигм: проблема социального сиротства // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2017. Т. 48, № 4. С. 73–80.
16. Овчинников В.А., Осипова Н.В., Килина И.А. Особенности формирования региональных систем подготовки детей-сирот к самостоятельной жизни и постинернатного сопровождения выпускников детских домов // Профессиональное образование в России и за рубежом. 2019. Т. 35, № 3. С. 100–110.
17. Проказина Н.В., Алексеенок А.А., Каира Ю.В. Дифференциация качества жизни населения в региональном пространстве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2020. Т. 3, № 20. С. 509–526.
18. Решетникова Е.Г. Региональная дифференциация уровня жизни: вызовы времени // Проблемы развития территории. 2021. Т. 1, № 25. С. 108–122.
19. Седых О.Г. Взаимодействие власти и бизнеса в решении жилищных проблем детей-сирот как механизм контроля и сдерживания социального иждивенчества // Baikal Research Journal. 2018. Т. 2, № 9.
20. Сизов С.К., Бабин И.Г. Проблемные вопросы, относимые к жилищным правам детей-сирот, и возможные пути решения. В сборнике: Научный форум: юриспруденция, история, социология, политология и философия // Сборник статей по материалам VI международной заочной научно-практической конференции. 2017. С. 29–36.
21. Устинов А.Н., Якимова Е.М. Проблемы реализации права детей-сирот и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жильем помещением // Сибирский юридический вестник. 2022. Т. 96, № 1. С. 37–42.
22. Фролова Е.В., Рогач О.В., Васильева Е.Ю. Дисфункции жилищного обеспечения детей-сирот как фактор их социальной эксклюзии // Социологические исследования. 2022. № 5. С. 60–70. DOI: 10.31857/S013216250018695-7
23. Черевко М.А. Проблемы социального сопровождения выпускников детских домов в условиях пандемии (региональный аспект) // Власть и управление на Востоке России. 2021. Т. 97, № 4. С. 118–127.
24. Чернова Ж.В. Социальная адаптация выпускников детских домов. Гендерный аспект (по оценкам экспертов) // Женщина в российском обществе. 2016. Т. 81, № 4. С. 85–100.
25. Чернова Ж.В., Шпаковская Л.Л. Вверх по лестнице, ведущей вниз: идеология возможностей и ограничения образовательного выбора выпускников детских домов // Журнал социологии и социальной антропологии. 2020. Т. 23, № 2. С. 104–129.

26. Шишманова П.Д. Сравнительный анализ основных характеристик человеческого капитала в Болгарии и России // Российский технологический журнал. 2020. Т. 4, № 8. С. 141–151. URL: <https://doi.org/10.32362/2500-316X-2020-8-4-141-151>
27. Geddes M. Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership // International Journal of Urban and Regional Research. 2000. Vol. 24, no. 4. P. 782–800.
28. Hsiao H. Transformation and issues of public housing policies facing aging society: Case review of Osaka City Japan // Japan Architectural Review. 2021. Vol. 4, no 1. P. 5–13. URL: <https://doi.org/10.1002/2475-8876.12198>
29. Lobato J.M.P., Sumaza C.R., Gimeno P.L.R. Relations between public government bodies and third sector within the framework of the policies of social inclusion in Castilla y León (2019) // Investigaciones Regionales. 2019. Vol. 44. P. 63–79.
30. Noll H.H., Weick S. Housing in Germany: Expensive, comfortable and usually rented-analysis of the housing conditions and quality in comparison to other European countries // Informations dienst Soziale Indikatoren. 2014. Vol. 4. P. 1–6. URL: <https://www.researchgate.net/publication/268519305>
31. Trindade E.N., Vaz M., Lauer J., Bortolini V.S., Trindade M.R.M. Professional supervisory boards and protection of society // Revista Bioetica. 2021. Vol. 29, no. 3. P. 499–503.
32. Yerkes M.A., Braken L.J. The ambiguity of social return policies in the Netherlands // Social Policy and Administration. 2019. Vol. 53, no. 1. P. 113–127. DOI: 10.1111/spol.12409

REFERENCES

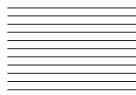
1. Azarova, A.S. (2022) ‘The problem of providing housing for orphans and children left without parental care, case study of the Saratov region’, *Voprosy rossiyskoy yustitsii*, 18, pp.140–150. (In Russian).
2. Asilderova, B.G., Yavbatyrova, P.M. and Kurbanova, P.M. (2021) ‘Pedagogical conditions for social adaptation and rehabilitation of orphans and children deprived of parental care’, *Mir nauki, kul’tury, obrazovaniya*, 2(87), pp. 295–297. DOI: 10.24412/1991-5497-2021-287-295-297 (In Russian).
3. Bakhmatova, T.G. and Chusova, Yu.A. (2015) ‘Social exclusion of orphans as a determinant of criminogenic behavior’, *Vserossiyskiy kriminologicheskiy zhurnal*, 9(4), pp. 674–681. (In Russian).

4. Begidova, S.N., Morozova, I.V., Khazova, S.A. and Akhtaov, R.A. (2018) ‘Formation of social experience in orphans in the modernized educational system of the orphanage’, *Vestnik Adygeyskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: Pedagogika i psichologiya*, 4(228), pp.17–23. (In Russian).
5. Berezina, A.M. and Shumov, P.V. (2019) ‘Problematic issues of judicial protection of the rights of children left without parental care when receiving residential premises’, *Byulleten’ nauki i praktiki*, 5(5), pp. 390–394. (In Russian).
6. Burmistrova, E.V. and Kulcheiko, O.V. (2019) ‘Social and pedagogical support for the formation of socially approved behavior of children from the orphanage’, *Mir nauki, kul’tury, obrazovaniya*, 6(79), pp. 235–237. DOI: 10.24411/1991-5497-2019-10101 (In Russian).
7. Gerasimova, E.A. and Eremin, V.V. (2021) ‘The right to housing for orphans, its provision in rule-making and law enforcement practice’, *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*, 5 (142), pp. 243–248. (In Russian).
8. Danilova, Yu.Yu. (2020) ‘The manifestation of trust in adolescents in connection with family deprivation and the perception of relationships with a significant adult’, *Problemy sovremennoego obrazovaniya*, (5), pp. 106–118. (In Russian).
9. Durkheim, E. (1995) *Sociology. Its subject, method, purpose*. Moscow: Kanon. (In Russian).
10. Zayats, O.V. and Navrodskaya, V.A. (2021) ‘Technologies for working with target groups of the population on family placement of orphans and children left without parental care: Expert opinion (case study of Primorsky Kray)’, *Obshchestvo: sociologiya, psichologiya, pedagogika*, 2 (82), pp. 41–46. (In Russian).
11. Kalashnikov, S.V., Tatarintsev, V.E., Margolin, A.M. and Khrapylina, L.P. (2019) ‘Risks of implementation of social contracts in the regions of Russia’, *Public Administration Issues*, 4, pp. 7–30. (In Russian).
12. Kapustina, E.Yu. and Makeeva, I.A. (2022) ‘A study of the value attitude towards oneself in orphans in the context of civic education’, *Vestnik Cherepoveckogo gosudarstvennogo universiteta*, 1 (106), pp. 165–176. (In Russian).
13. Konontseva, A.A. (2017) ‘Features of the implementation of the right to housing for orphans and children left without parental care in the Russian Federation and the Republic of Khakassia’, *Poisk*, 2 (58), pp. 9–10. (In Russian).
14. Medvedeva, N.V., Frolova, E.V. and Rogach, O.V. (2021) ‘Interaction and prospects for partnership of territorial public self-government with local authorities’, *Sociologicheskie issledovaniya*, 10, pp. 72–82. DOI: 10.31857/S013216250015275-5 (In Russian).
15. Naberushkina, E.K., Besschetnova, O.V. and Volkova, O.A. (2017) ‘In search of resources and new paradigms: The problem of social orphanhood’, *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. Seriya: Sotsial’nye nauki*, 4 (48), pp. 73–80. (In Russian).

16. Ovchinnikov, V.A., Osipova, N.V. and Kilina, I.A. (2019) ‘Features of the formation of regional systems for preparing orphans for independent living and post-boarding support for graduates of orphanages’, *Professional’noe obrazovanie v Rossii i za rubezhom*, 3(35), pp. 100–110. (In Russian).
17. Prokazina, N.V., Alekseyonok, A.A. and Kaira, Yu.V. (2020) ‘Differentiation of the quality of life of the population in the regional space’, *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Sotsiologiya*, 20(3), pp. 509–526. (In Russian).
18. Reshetnikova, E.G. (2021) ‘Regional differentiation of living standards: Challenges of the time’, *Problemy razvitiya territorii*, 25(1), pp. 108–122. (In Russian).
19. Sedykh, O.G. (2018) ‘Interaction between government and business in solving the housing problems of orphans as a mechanism for controlling and deterring social dependency’, *Baikal Research Journal*, 9 (2).
20. Sizov, S.K. and Babin, I.G. (2017) ‘Problematic issues related to the housing rights of orphans and possible solutions. In the collection: Scientific forum: jurisprudence, history, sociology, political science and philosophy’, *Collection of articles based on materials of the VI International Correspondence Scientific and Practical Conference*, pp. 29–36.
21. Ustinov, A.N. and Yakimova, E.M. (2022) ‘Problems of realizing the right of orphans and persons from among orphans and children left without parental care to provide housing’, *Sibirskiy yuridicheskiy vestnik*, 1(96), pp. 37–42. (In Russian).
22. Frolova, E.V., Rogach, O.V. and Vasilyeva, E.Yu. (2022) ‘Housing dysfunctions for orphans as a factor in their social exclusion’, *Sociologicheskie issledovaniya*, 5, pp. 60–70. DOI: 10.31857/S013216250018695-7 (In Russian).
23. Cherevko, M.A. (2021) ‘Problems of social support for graduates of orphanages in a pandemic (regional aspect)’, *Vlast’ i upravlenie na Vostoche Rossii*, 4(97), pp. 118–127. (In Russian).
24. Chernova, Zh.V. (2016) ‘Social adaptation of graduates of orphanages. Gender aspect (according to experts)’, *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve*, 4(81), pp. 85–100. (In Russian).
25. Chernova, Zh.V. and Shpakovskaya, L.L. (2020) ‘Up the stairs leading down: the ideology of opportunities and limitations of the educational choice of graduates of orphanages’, *Zhurnal sotsiologii i sotsial’noy antropologii*, 23(2), pp. 104–129. (In Russian).
26. Shishmanova, P.D. (2020) ‘Comparative analysis of the main characteristics of human capital in Bulgaria and Russia’, *Rossiyskiy tekhnologicheskiy zhurnal*, 8(4), pp. 141–151. DOI: 10.32362/2500-316X-2020-8-4-141-151 (In Russian).
27. Geddes, M. (2000) ‘Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership’, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), pp. 782–800.

28. Hsiao, H. (2021) ‘Transformation and issues of public housing policies facing aging society: Case review of Osaka City, Japan’, *Japan Architectural Review*, 4(1), pp. 5–13. DOI: 10.1002/2475-8876.12198
29. Lobato, J.M.P., Sumaza, C.R. and Gimeno, P.L.R. (2019) ‘Relations between public government bodies and third sector within the framework of the policies of social inclusion in Castilla y León (2019)’, *Investigaciones Regionales*, 44, pp. 63–79.
30. Noll, H.H. and Weick, S. (2014) ‘Housing in Germany: Expensive, comfortable and usually rented-analysis of the housing conditions and quality in comparison to other European countries’, *Informations dienst Soziale Indikatoren*, 4, pp. 1–6. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/268519305> (accessed 20 July 2023).
31. Trindade, E.N., Vaz, M., Lauer, J., Bortolini, V.S. and Trindade, M.R.M. (2021) ‘Professional supervisory boards and protection of society’, *Revista Bioetica*, 29 (3), pp. 499–503.
32. Yerkes, M.A. and Braken, L.J. (2019) ‘The ambiguity of social return policies in the Netherlands’, *Social Policy and Administration*, 53(1), pp. 113–127. DOI: 10.1111/spol.12409

Статья поступила в редакцию 08.05.2023;
одобрена после рецензирования 06.07.2023;
принята к публикации 06.09.2023.



Научная статья
УДК: 911.3:577.4
DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-95-121

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОГРАММЫ РЕГИОНОВ ДФО: АНАЛИЗ ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

**Мирзеханова Зоя Гавриловна¹,
Кольцова Анастасия Алексеевна²**

^{1, 2} Институт водных и экологических проблем ДВО РАН (ИВЭП ДВО РАН);
680000, г. Хабаровск, ул. Дикопольцева, д. 56.

¹ Доктор географических наук, профессор, главный научный сотрудник;
lorp@ivep.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. Решение региональных проблем в сфере охраны окружающей среды осуществляется в рамках целевых экологических программ, отражающих суть проводимой региональной экологической политики (далее – РЭП). Эффективность ее реализации отслеживается по утвержденным показателям. Во многих регионах итоги выполнения предшествующих программ неутешительны. Актуальными остаются вопросы: как при разработке программ сочетаются общегосударственные и территориальные интересы? Насколько содержание программных задач и соответственно индикаторов эффективности их решения соответствует целевым установкам этих документов? Гипотеза исследования – несовершенство региональных экологических программ в обосновании приоритетных целей, содержании отслеживаемых показателей достижения результатов, использовании показателей, не относящихся к охране окружающей среды (далее – ООС). Целью исследования является анализ содержания используемых показателей, зафиксированных в экологических программах, в наиболее экономически развитых регионах ДФО, выявление наиболее приоритетных сугубо региональных экологических задач и направленности их решения для совершенствования системы показателей в последующих редакциях документов по ООС. Информационной базой исследования послужили нормативные документы по экологической безопасности России, данные Росстата, нормативно-правовые акты, касающиеся порядка разработки, реализации и оценки эффективности выполнения государственных и муниципальных программ, национальная и региональные программы по охране окружающей среды.

ющей среды исследуемых субъектов ДФО, принятые на период 2020–2025 гг. и др. Проведен анализ 211 предложенных в региональных программах показателей/индикаторов с целью определения доли наиболее значимых для ООС, выявлена корреляция их содержания специфике регионального развития. Определено, что более 50% всех показателей направлено на непосредственное улучшение состояния окружающей среды (далее – ОС). В процессе анализа установлены главные недоработки в подборе используемых индикаторов: 16% показателей некорректны по содержанию, 41% показателей не имеют четких количественных ориентиров, что не всегда делает возможным оценку достижения целей. Решение обозначенных вопросов позволит расширить теоретические знания в части формирования РЭП и обогатить практику региональной интерпретации и решения накопившихся проблем.

Ключевые слова: экологическая политика, региональная экологическая программа, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, устойчивое развитие, экологические индикаторы.

Для цитирования: 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.

Original article

ENVIRONMENTAL PROGRAMS OF THE FAR EASTERN REGIONS: ANALYSIS OF THE INDICATORS

Zoya G. Mirzehhanova¹, Anastasia A. Koltsova²

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

¹ Doctor of Geographical Sciences, Professor, Chief Researcher;
lorp@ivep.as.khb.ru; ORCID: 0000-0001-9537-3763

² Candidate of Geographical Sciences, Researcher;
never_give_up@mail.ru; ORCID: 0000-0003-4089-6713

Abstract. Addressing regional problems in the field of environmental protection is carried out within the framework of targeted environmental programs, documents reflecting the essence of the ongoing regional environmental policy. Approved indicators monitor the effectiveness of its implementation. In many regions, the results of the implementation of previous programs are disappointing, which is due to many reasons. The following questions remain unanswered: how the national and territorial inter-

ests are combined in the development of programs, how the content of the program tasks and the indicators of their effectiveness correspond to the targets of these documents? The hypothesis of the study is that the imperfection of regional environmental programs complicates their effectiveness. The purpose of the study is to analyze the content of the used indicators that are fixed in the environmental programs of the most economically developed regions of the Far East for identification of the highest priority regional environmental tasks and the focus of their solution to improve the system of indicators in subsequent revisions of environmental protection documents. The information base includes regulatory documents in the field of environmental security in Russia, statistics data, rules and regulations on the development, implementation and evaluation of effectiveness state and municipal programs, national and regional programs on «Environmental protection» of the Far East subjects, adopted for the period 2020–2025. Having analysed 211 indicators proposed in the regional programs in order to determine the share of the most significant for environmental protection, the correlation of their content with the specifics of regional development has been established. It has been determined that more than 50% of all indicators relate to direct improvement of the environment. During the analysis, the main shortcomings in the selection of the indicators have been identified: 16% of indicators are not correct in content; 41% of indicators do not have clear quantitative benchmarks, which does not always make it possible to assess the achievement of objectives. The solution of the indicated issues will allow expanding the theoretical knowledge in terms of the formation of regional environmental policy and enriching the practice of regional interpretation and solution of accumulated problems, which is demanded due to the limited number of works in this area.

Keywords: environmental policy, regional environmental program, environmental protection, environmental safety, sustainable development, environmental indicators, efficiency of regional environmental policy, Far Eastern regions.

For citation: 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). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-95-121.

JEL Classification: Q580, R110.

Введение

Пространственное развитие регионов России во многом определяется эффективностью выполнения стратегических планов и решения задач, обозначенных в программных документах национального и регионального уровня. Методологической основой разрабатываемых документов задекларированы принципы модели устойчивого развития, которая предусматривает создание условий социально-экономического территориального развития при сохранении многообразия функциональных возможностей поддерживающих его экосистем (Transforming Our World, 2015; Al-Saidi, 2019). По мнению ряда авторов, «современная экологическая политика России недостаточно активна и не в полной мере отвечает вызовам

времени, в частности, резкому росту значимости окружающей среды в мировой экономике и международных отношениях...» (Поворот к природе: новая экологическая политика России..., 2021, с. 15). А значит, вопросы совершенствования экополитики требуют более пристального внимания как на государственном, так и на региональном уровне.

Решение региональных проблем в сфере охраны окружающей среды осуществляется в рамках целевых экологических программ, которые разрабатываются на уровне субъектов федерации, входящих в состав России. В них выполнение обозначенных задач регулируется комплексом нормативно-правовых актов, в первую очередь законом по охране окружающей среды¹. Обеспечивающие охрану окружающей среды программы регионов – это стратегическая и тактическая основа проводимой на той или иной территории региональной экологической политики. Они определяют для большинства регионов вектор исполнения целей государственной экологической политики Российской Федерации и очерчивают контуры эколого-экономической региональной специфики.

Особенностью региональных программ является взаимодействие и учет общегосударственных и территориальных интересов согласно требованиям нормативных и правовых актов, регулирующих разработку и реализацию программ федерального и регионального уровней². Контроль за достижением обозначенных целей, управление этим процессом, а также оценка эффективности используемых средств осуществляются в рамках утвержденных методических рекомендаций по мониторингу государственных программ Российской Федерации³ и основываются на соответствующих показателях.

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: 17.02.2023).

Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. N 1225-р). URL: http://www.mnr.gov.ru/docs/ekologicheskaya_doktrina/ekologicheskaya_doktrina_rossiyskoy_federatsii/ (дата обращения: 17.02.2023).

Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» (с изменениями, внесенными Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2021 N 507). URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_programmy/gosudarstvennaya_programma_rossiyskoy_federatsii_okhrana_okruzhayushchey_sredy_s_izmeneniyami_vnesen/ (дата обращения: 17.02.2023).

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. // Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/71659074/#ixzz6IP1m1Iaa> (дата обращения: 15.02.2023).

² Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. N 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/603677013> (дата обращения: 20.06.2023).

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: 20.06.2023).

Приказ Министерства экономического развития РФ 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: 20.06.2023).

³ Приказ Минэкономразвития России от 21 апреля 2022 г. N 218 «Об утверждении методических рекомендаций по мониторингу государственных программ Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_424903/ (дата обращения: 20.06.2023).

Под региональной целевой программой (далее – РЦП), вслед за Я. Я. Кайль и В. С. Епининой, мы понимаем комплекс мероприятий и проектов, которые необходимы для реализации намеченных целей и задач в сфере экономики, социальной политики или экологии (Кайль, Епинина, 2014). Более развернутое определение региональной программы представлено в Федеральном законе от 28.06.2014 N 172-ФЗ: «государственная программа субъекта Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»⁴.

Считается, что в отличие от федеральных государственных программ «региональные программы имеют четкий ориентир, меньший объем функционала и существенно меньшее количество задействованных ресурсов. Кроме того, им свойственны четкая целевая направленность, адресность, локальность по сроку осуществления и взаимосвязь с государственной стратегией регионального развития и региональной политикой страны» (Шахова, Онопюк, 2022, с. 122). На практике такое утверждение по многим аспектам далеко от действительности.

Вопросы разработки экологических программ, системы индикаторов и оценки их эффективности поднимаются как отечественными (см.: Шкиперова, 2016; Ферару, 2011; Илинбаева, 2015; Шкиперова, Дружинин, 2018), так и зарубежными исследователями (см.: Kammerlander, Schulze, Günther, 2021; Bespalyy, Kashuk, 2023; Fu, 2015). При этом используемые показатели программ, как и ожидаемые результаты разрабатываемой экологической политики, должны соответствовать принципам зеленой экономики (Zixiao, Zengming, Mengnan, 2022). Анализ ситуации с разработкой и реализацией региональных экологических программ вызывает множество вопросов в связи с низким качеством исполнения, что предопределено набором причин различного генезиса (Бобылев, 2018; Яндиев, 2013; Мирзеханова, 2021; Тулякова, 2017; Добровольская, Федченко, 2021; Шахова, Онопюк, 2022 и др.). Часть причин кроется как в специфике самих программ, так и в характере их формирования. При разработке этих документов приходится учитывать, с одной стороны, необходимость соответствовать стратегии федерального центра, а с другой – максимально полно стремиться решить насущные региональные задачи. И это при условии ограниченности финансовых ресурсов, что является одной из причин копирования федеральных программных документов «без адаптации к собственному социально-экономическому развитию» (Турцева, 2022, с. 28) в надежде на помощь из центра на выполнение задач, обозначенных извне. В данной ситуации не обращается внимание на то, что прямое «заимствование и копирование федерального опыта большей частью носит формальный характер. Не учитываются региональные особенности, что особенно недопустимо в отношении эко-

⁴ Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/38630> (дата обращения: 12.09.2023).

логических программ, которые требуют более точной привязки программных мероприятий к конкретным полномочиям, расходным обязательствам, объектам финансирования с большей степенью ответственности за конечный результат» (Бородин, 2011, с. 52).

Перед разработчиками программ стоит проблема: игнорирование федеральных требований недопустимо, поскольку в едином пространстве страны решает единые задачи, возникающие у всех регионов, а природная, освоенческая, ресурсная, экономическая неравномерность территории страны предопределяет интерес регионов в решении собственных, специфических задач.

Актуальность проблемы определяется необходимостью достижения ясности по вопросам, (1) насколько содержание всех упомянутых в региональных экологических программах задач и соответственно индикаторов эффективности их решения отвечают целевым установкам этих документов и насколько эти задачи ориентированы на ООС субъектов Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО), а также (2) какова доля исключительно региональных задач и соответствующих показателей отслеживания результатов в общей структуре экологической программы для эффективной результативности РЭП, выражаящейся в виде количественно измеримого итога деятельности, направленного на достижение показателей программы в части решения специфических, сугубо региональных проблем.

Решение обозначенных вопросов позволит расширить теоретические знания в части формирования РЭП и обогатить практику региональной интерпретации и решения накопившихся проблем, что востребовано в связи с ограниченным количеством работ в этой области.

Результаты исследований, проведенных нами ранее в аспекте соответствия региональных задач, задекларированных в целевых экологических программах субъектов ДФО, ключевым темам федеральной программы, позволили выявить ряд проблем, выражавшихся в несогласованности названий принятых документов, вольности используемого терминологического аппарата, структуре программ и др., что предопределяет определенные сложности в реализации намеченных целей (Мирзеханова, 2021; Мирзеханова, 2014; Мирзеханова, Кольцова, 2022).

Целью настоящей публикации является анализ содержания используемых показателей, которые зафиксированы в программах, призванных обеспечить охрану окружающей среды в наиболее экономически развитых регионах ДФО, выявление наиболее приоритетных, сугубо региональных экологических задач.

Материалы и методы исследования

Информационной базой послужили нормативные документы в области экологической безопасности России и субъектов ДФО, данные Росстата, нормативные и правовые акты, регулирующие разработку и реализацию программ федерального и регионального уровней, утвержденные методические рекомендации по мониторингу государственных программ

Российской Федерации, национальная и региональные программы отдельных субъектов ДФО по охране окружающей среды, принятые на период 2020–2025 гг. и прошедшие редакцию в 2022 г.⁵. Исходные материалы получены из официальных сайтов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве примера рассматривались программы Амурской области, Забайкальского, Приморского и Хабаровского краев. Выбор этих субъектов обусловлен тем, что: во-первых, в отличие от других субъектов ДФО, название этих региональных программ соответствует названию национальной программы, что ориентирует их содержание на решение проблем сугубо экологического плана; во-вторых, эти регионы отличаются широтой спектра территориально-отраслевой структуры хозяйства, имеют высокие перспективы экономического развития, благодаря в том числе приграничному положению, что особенно актуально в складывающихся geopolитических и социально-экономических условиях.

При проведении исследования был использован метод количественного и качественного контент-анализа. Предметом контент-анализа явились четыре программы в области охраны окружающей среды вышеупомянутых субъектов ДФО. При анализе структуры программ основное внимание авторами уделялось содержанию используемых показателей в контексте целевых установок программ, индивидуальным проблемным задачам, обусловленным спецификой каждого субъекта, а также доле региональных показателей, имеющих конкретные измерительные параметры. Цель контент-анализа – определить наличие в программах регионов экологических показателей, соответствующих национальной политике и моделям устойчивого развития, выявить общие и частные черты в экологической политике регионов с целью дальнейшей ее модификации и улучшения.

Количественный контент-анализ включал анализ встречаемости в программах показателей, кодирование и отнесение к той или иной категории (табл. 1). Проведен анализ 211 предложенных в региональных программах показателей/индикаторов с целью определения доли наиболее значимых для ООС.

⁵ Постановление от 10 апреля 2014 г. N 188 «Об утверждении государственной программы Забайкальского края "Охрана окружающей среды"» (с изменениями на 18 августа 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/430608123> (дата обращения: 14.11.2022).

Постановление от 27 декабря 2019 г. N 940-па «Об утверждении государственной программы Приморского края "Охрана окружающей среды Приморского края" на 2020–2027 годы» (с изменениями на 19 сентября 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/561690757> (дата обращения: 23.11.2022).

Постановление от 25 октября 2011 г. N 353-пр «Об утверждении государственной программы Хабаровского края "Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности в Хабаровском крае"» (с изменениями на 25 марта 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/995143633> (дата обращения: 23.11.2022).

Постановление от 25 сентября 2013 г. N 453 «Об утверждении государственной программы "Охрана окружающей среды в Амурской области"» (с изменениями на 23 сентября 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/326138626> (дата обращения: 20.11.2022).

Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г. (утв. Президентом России от 30.04.2012). URL: <https://docs.cntd.ru/document/902369004> (дата обращения: 17.03.2023).

Таблица 1

Категории и примеры кодов для анализа содержательной части системы показателей региональных программ ООС

Категории	Примеры кодов
Показатели, непосредственно улучшающие состояние ОС	<ul style="list-style-type: none"> – обезвреженные отходы; – особо охраняемые природные территории (ООПТ); – объем выбросов; – объем сбросов
Материальные и инфраструктурные показатели (обеспечивающие улучшение ОС)	<ul style="list-style-type: none"> – купленные; – приобретенные; – отремонтированные; – построенные
Организационно-управленческие показатели	<ul style="list-style-type: none"> – степень достижения установленных значений целевых показателей; – степень выполнения программы
Информационно-образовательные показатели	<ul style="list-style-type: none"> – экологические акции; – экологические мероприятия; – волонтерский проект; – количество выявленных нарушений
Показатели, не имеющие отношения к целям программы	<ul style="list-style-type: none"> – охотничьи угодья; – зоопарк; – охотничьи ресурсы; – количество исследований; – количество штрафов

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

В исследовании использовалось как манифестное кодирование для подсчета частоты встречаемости показателей, согласно выделенным кодам (табл. 1), так и латентное кодирование, так как нет общепринятой единой системы показателей и единой терминологии.

Оценка эффективности результатов решения поставленных задач наиболее реалистична при условии употребления количественных индикаторов. С этой целью проведен анализ применяемых в программах региональных индикаторов с точки зрения их количественных характеристик (% от общего числа в контексте обозначенных целей). При этом количественным характеристикам также была присвоена своя система кодов (табл. 2).

Таблица 2

Категории и примеры кодов для анализа численных характеристик показателей региональных программ ООС

Категории	Коды
Четкие количественные показатели с динамикой изменения	Изменяющийся показатель
Количественные разовые	Разовый показатель
Количественные показатели без динамики улучшения	Один и тот же показатель каждый год
Показатели, не имеющие количественного выражения	Прочерки, нули

Количественный анализ ориентирован на объяснение общего содержания системы показателей по регионам, а также на характеристику количественного отражения отслеживаемых показателей.

Качественный контент-анализ включал выявление корреляции содержания показателей некоторым специфическим особенностям регионального развития. 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 были выделены показатели, имеющие сугубо региональную специфику в области охраны окружающей среды: индивидуальные показатели (% встречаемости от общего числа) и показатели федерального уровня.

Результаты

Анализ современной практики формирования программных документов субъектов ДФО в области ООС свидетельствует о широких возможностях нормативного законотворчества на региональном уровне при разработке структуры программ и в использовании показателей, позволяющих оценивать результат предпринимаемых мер.

Аналитики отмечают, что поскольку какого-либо нормативного документа, изданного на федеральном уровне и регламентирующего порядок выбора регионами целевых индикаторов, не существует, то каждый субъект Федерации, проявляя инициативы, включает в программы индикаторы по своему усмотрению, ограничиваясь финансовыми и материально-инфраструктурными возможностями. Соответственно, при проведении оценки эффективности региональных целевых экологических программ «учет в расчетах индикаторов, некорректно отражающих их цели, влечет за собой получение результатов, не соответствующих действительности» (Яндиев, с. 25). Следует отметить, что отсутствие методик расчета ряда показателей является общим недостатком большинства программ.

Субъекты Российской Федерации формируют целевые программы с учетом ресурсо-освоенческой, природной, экологической специфики. Даже на примере анализа основных параметров программ выбранных четырех регионов ДФО, при выдержанности общей стратегии, очевидны специфические черты (табл. 3). В первую очередь обращает на себя внимание различие в структуре программ. Так, например, в Приморском крае выделено пять подпрограмм, тогда как в Хабаровском крае обозначена всего одна подпрограмма, остальные вопросы охраны окружающей среды нашли отражение в соответствующих региональных проектах.

Каждая программа опирается на перечень ключевых (целевых) индикаторов, а также дополнительных показателей в соответствующих подпрограммах и региональных проектах, характеризующих степень выполнения запланированных мероприятий и отражающих эффективность их реализации. Их анализ позволит ответить на вопрос, на что ориентируются региональные органы исполнительной власти при разработке собственной экологической политики.

Таблица 3

**Сравнительная характеристика основных параметров
экологических программ**

Основные параметры программы	Субъекты ДФО			
	Забайкальский край	Амурская область	Приморский край	Хабаровский край
Целевая установка	Обеспечение охраны комплекса природных ресурсов, реализация права настоящего и будущего поколений людей на благоприятную окружающую среду обитания	Повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем	<ul style="list-style-type: none"> - Обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека; - повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем; - совершенствование системы управления отходами; - ликвидация объектов накопленного вреда окружающей среды; - улучшение инфраструктуры для экологического туризма на ООПТ регионального значения; 	<ul style="list-style-type: none"> - Улучшение экологической ситуации в Хабаровском крае

Основные параметры программы	Субъекты ДФО		
	Забайкальский край	Амурская область	Приморский край
Задачи	<ul style="list-style-type: none"> - Совершенствование государственного управления системой ООПТ регионального значения; - Предупреждение и минимизация негативного воздействия на окружающую среду; - Создание условий для эффективного и устойчивого развития охотничьего хозяйства, обеспечивающего сохранение биологического разнообразия; - Увеличение темпов воспроизводства и рациональное использование охотничьих ресурсов; - Создание организационных условий для реализации государственной программы 	<ul style="list-style-type: none"> - Обеспечение защищенности населения и объектов экономики от наводнений и иного негативного воздействия вод и охрана окружающей среды; - Сохранение и восстановление численности объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения, сохранение и развитие особо охраняемых природных территорий; - Повышение эффективности использования и сохранения лесов; - Снижение общей антропогенной нагрузки на основе повышения рационального природопользования 	<ul style="list-style-type: none"> - Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию накопленного вреда окружающей среды; - Обеспечение защищенности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод; - Сохранение и восстановление биологического разнообразия; - Повышение эффективности использования и сохранения охотничьих ресурсов; - Обеспечение сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов; - Повышение эффективности и качества государственного управления в сфере охраны окружающей среды; - Воспроизводство и использование природных ресурсов; - Формирование высокой экологической культуры населения

Основные параметры программы	Забайкальский край	Амурская область	Субъекты ДФО	
			Приморский край	Хабаровский край
Ключевые показатели – ожидаемые значения показателей конечных результатов реализации программы	<p>1. Доля площади территории края, занятой ООПТ, в общей площади территории Забайкальского края – 10,5%.</p> <p>2. Доля утилизации образовавшихся отходов производства и потребления, в том числе твердых коммунальных отходов, – 7%.</p> <p>3. Доля площади закрепленных охотничьих угодий к общей площади охотничьих угодий Забайкальского края – 40%.</p> <p>4. Количество приобретенных установок для утилизации биологических отходов – 1 единица</p>	<p>1. Увеличение доли населения, проживающего на защищенной в результате проведения противопаводковых мероприятий территории, к общему числу населения, проживающего на территориях, подверженных негативному воздействию вод, – до 8%.</p> <p>2. Снижение сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты в общем объеме сбрасываемых сточных вод – до 90%.</p> <p>3. Увеличение доли уловленных и обезврежденных загрязняющих атмосферный воздух веществ в общем количестве отходящих загрязняющих веществ от стационарных источников – до 70%.</p> <p>4. Сохранение индекса роста численности основных видов охотничьих ресурсов – на уровне 1,05%.</p> <p>5. Увеличение отношения фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому объему изъятия древесины – до 14,6%.</p> <p>6. Сохранение лесистости территории Амурской области – на уровне 65,2%.</p> <p>7. Обеспечение эффективного управления и руководства в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования – на уровне 100%</p>	<p>1. Доля населения, проживающего на подверженных негативному воздействию вод территориях, занятого в результате проведения мероприятия по повышению защищенности от негативного воздействия вод, в общем количестве населения, проживающего на таких территориях в 2019 г.</p> <p>2. Доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) твердых коммунальных отходов, в общей массе образованных твердых коммунальных отходов.</p> <p>3. Ликвидированы все выявленные на 01.01.2018 несанкционированные свалки в границах городов.</p> <p>4. Доля направленных на захоронение твердых коммунальных отходов, в том числе пропедических обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов.</p> <p>5. Доля импорта оборудования для обработки и утилизации твердых коммунальных отходов</p>	<p>1. Объем образованных отходов всех классов опасности на единицу ВРП.</p> <p>2. Доля площади территории Хабаровского края, занятой ООПТ всех уровней, в общей площади территории Хабаровского края.</p> <p>3. Доля твердых бытовых отходов, захораниваемых на объектах размещения отходов, отвечающих требованиям природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства.</p> <p>4. Количество проводимых экологических акций, практических природоохранных мероприятий, конкурсов, викторин в год.</p> <p>5. Количество выявленных нарушений режима ООПТ краевого значения.</p> <p>6. Количество новых созданных ООПТ краевого значения (нарастающим итогом).</p> <p>7. Общее количество ООПТ краевого значения.</p> <p>8. Протяженность очищенной прибрежной полосы водных объектов в Хабаровском крае (нарастающим итогом)</p>

Основные параметры программы	Субъекты ДФО			
	Забайкальский край	Амурская область	Приморский край	Хабаровский край
Наличие подпрограмм – доля используемых в них показателей	<p>1. Развитие особо охраняемых природных территорий в Забайкальском крае – 26%.</p> <p>2. Совершенствование охраны компонентов окружающей среды – 52%.</p> <p>3. Воспроизводство и сохранение охотничьих ресурсов Забайкальского края – 7%.</p> <p>4. Обеспечение реализации государственной политики в сфере реализации государственной программы – 14%</p>	<p>1. Развитие водохозяйственного комплекса и охрана окружающей среды в Амурской области – 51%.</p> <p>2. Совершенствование условий функционирования системы особо охраняемых природных территорий и системы охраны объектов животного мира Амурской области – 13%.</p> <p>3. Развитие лесного хозяйства в Амурской области – 27%.</p> <p>4. Обеспечение реализации основных направлений государственной политики в сфере реализации государственной программы – 9%</p>	<p>1. Обращение с отходами в Приморском kraе – 38%.</p> <p>2. Развитие водохозяйственного комплекса Приморского края – 13%.</p> <p>3. Биологическое разнообразие Приморского края – 36%.</p> <p>4. Обеспечение реализации государственной программы – 10%.</p> <p>5. Повышение уровня экологической культуры населения Приморского края – 3%</p>	<p>1. Обращение с твердыми бытовыми и промышленными отходами – 9%.</p> <p>2. Природоохранные мероприятия – 36%.</p> <p>3. «Чистая страна» – 32%.</p> <p>2. «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».</p> <p>3. «Сохранение биоразнообразия» – 14%.</p> <p>4. «Сохранение уникальных водных объектов» – 9%</p>
Региональные проекты	<p>1. «Сохранение озера Байкал».</p> <p>2. «Чистый воздух».</p> <p>3. «Чистая страна».</p> <p>4. «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами».</p>	<p>6. «Чистая страна»</p>		
Общее количество показателей	39	77	68	27

Таблица 3 показывает, что большое влияние на выбор ключевых показателей оказывают структуры, имеющие непосредственное отношение к разработке программ (создание условий для эффективного и устойчивого развития охотничьего хозяйства Забайкальского края (7% используемых показателей); развитие лесного хозяйства в Амурской области (около 27% используемых показателей)). При наличии ведомственных (отраслевых) программ возникает вполне закономерный вопрос о дублировании или взаимозаменяемости задач.

Содержание применяемых показателей

Региональные показатели призваны, как было отмечено выше, 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. Как видно из Таблицы 3, задачи и ключевые индикаторы в соседних, на первый взгляд схожих, регионах отличаются в значительной степени. Различия проявляются в количестве используемых показателей, их содержательном наполнении, в степени подражания федеральному центру и т.д.

Важно четко определить индикаторы, по которым будет оцениваться эффективность таких программ. И с этим, как отмечают эксперты, связано наибольшее количество проблем (Добролюбова, 2017; Попова, 2018 и др.), которые проявляются как в количестве принимаемых показателей, так и в их содержании. Мы проанализировали все используемые в программах показатели, соотнеся их с проводимыми мероприятиями в рамках пяти категорий:

- А) непосредственно улучшающие состояние окружающей среды – показатели, отслеживающие результативность мероприятий с видимым экологическим эффектом, как правило, это мероприятия, предусмотренные требованиями мировых моделей развития;
- Б) материально и инфраструктурно обеспечивающие улучшение окружающей среды – показатели, которые раскрывают эффективность мероприятий с созданием специализированной инфраструктуры, необходимой 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 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) не имеющие прямого отношения к целям программы – чаще всего это показатели мероприятий сугубо ресурсного содержания.

В Таблице 4 приведены наиболее характерные примеры показателей, используемых в региональных программах рассматриваемых субъектов ДФО в контексте обозначенных категорий. Рисунок 1 отражает распределение используемых в региональных экологических программах показателей по их содержанию.

Таблица 4

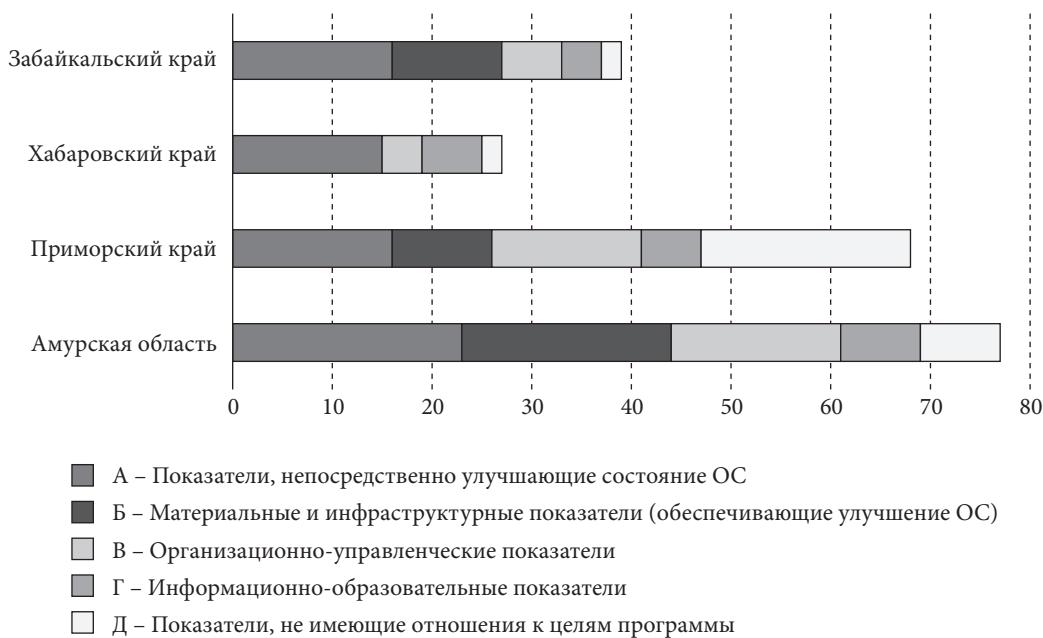
Примеры показателей, используемых в региональных программах рассматриваемых субъектов ДФО

Категории показателей и их содержание	Примеры использования, ед. измерения
А непосредственно улучшающие состояние ОС	<ul style="list-style-type: none"> – Количество ликвидированных несанкционированных свалок, <i>шт.</i> – Доля утилизированных и обезвреженных отходов от общего объема, %. – Обработка и утилизация опасных отходов, <i>тонн.</i> – Общая площадь восстановленных, в том числе рекультивированных земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического вреда окружающей среде, %. – Протяженность очищенной прибрежной полосы водных объектов в Хабаровском крае, <i>км.</i> – Количество созданных охранных зон природных парков и памятников природы, <i>шт.</i>
Б материальные и инфраструктурные показатели, обеспечивающие улучшение ОС	<ul style="list-style-type: none"> – Количество обустроенных мест отдыха на ООПТ, <i>шт.</i> – Количество обустроенных экологических троп на ООПТ, <i>шт.</i> – Количество приобретенных установок для утилизации биологических отходов – крематоров, <i>шт.</i> – Количество приобретенной автотехники, противопожарного инвентаря, спутниковых телефонов, <i>шт.</i> – Количество приобретенного оборудования для объектов обращения с твердыми коммунальными отходами, <i>шт.</i> – Количество выращенного посадочного материала лесных растений, <i>млн шт.</i>
В организационно-управленческие	<ul style="list-style-type: none"> – Количество выявленных нарушений режима особо охраняемых природных территорий краевого значения, <i>шт.</i> – Степень достижения установленных значений целевых показателей государственной программы и входящих в нее подпрограмм, %. – Степень выполнения контрольных карт, %. – Количество международных проектов, реализуемых на территории Хабаровского края, <i>шт.</i>
Г информационно-образовательные	<ul style="list-style-type: none"> – Количество проводимых экологических мероприятий, направленных на повышение уровня экологической культуры, воспитание и просвещение населения края, <i>шт.</i> – Количество публикаций экологической направленности в средствах массовой информации в год, <i>шт.</i> – Количество населения, вовлеченного в волонтерские акции, <i>человек.</i> – Численность населения, качество жизни которого улучшится в связи с ликвидацией несанкционированных свалок в границах городов, <i>человек</i>

Категории показателей и их содержание	Примеры использования, ед. измерения
Д – не имеющие прямого отношения к целям программы	<ul style="list-style-type: none"> – Недопущение снижения численности питомцев зоопарка, вызванного отсутствием предоставления культурно-зрелищных услуг по их показу в зоопарке в период действия ограничительных мер. – Доля площади закрепленных охотничих угодий за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями к общей площади охотничих угодий края, %. – Количество определяемых показателей в рамках проведения экологического мониторинга, шт. – Создание вольера для разведения диких копытных животных, шт. – Доля уплаченных налогов на имущество в общем количестве налогов, подлежащих уплате, %

Рисунок 1

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



Внимание к мероприятиям, направленным на реальное улучшение состояния окружающей среды и фиксирующим его по соответствующим показателям, во всех субъектах находится на уровне от 56% в Хабаровском крае до 24% в Приморском. От 15 до 22% всех показателей по проводимым мероприятиям ориентированы на реализацию программы, в некоторых субъектах они представлены как ключевые (табл. 3).

Вызывает обеспокоенность наличие показателей, которые не соответствуют целям программы, зафиксированных «для галочки» или не несущие

щих смысловой нагрузки. Их доля изменяется от 5% в Забайкальском крае до 31% в Приморском. Такая ситуация – необходимый стимул к доработке программ в перспективе в части обеспечения конкретных измеряемых показателей.

В целом по всем рассматриваемым регионам более 50% всех показателей направлено на непосредственное улучшение или обеспечивает улучшение состояния окружающей среды (рис. 2). 20% показателей направлены на улучшение материально-инфраструктурной базы, они присутствуют во всех программах, кроме Хабаровского края.

Рисунок 2

Распределение показателей программ по содержанию, %



Соотношение федеральных и региональных показателей

Исследование вектора разработки РЭП в нашей стране, проведенное К. П. Турцевой по оценке экологических государственных программ, реализуемых в период с 2012 по 2025 гг. в 85 регионах России, обстоятельно доказывает приверженность субъектов Российской Федерации стратегии федерального центра при выработке собственной региональной экологической политики. «Согласно официальным региональным экологическим рейтингам в России большую заботу о качестве окружающей среды проявляют субъекты РФ, копирующие политику федерального центра» (Турцева, 2022, с. 27).

Это обстоятельство имеет определенное и логичное объяснение: национальные требования в области решения экологических проблем являются неукоснительным условием для исполнения и важны для согласования экологических мероприятий регионального характера в масштабе федерации. Однако многие регионы, демонстрируя приверженность субъектов Российской Федерации стратегии федерального центра, при выработке собственной региональной экологической политики забывают о региональной ориентации (Турцева, 2022).

В этом случае возникает вопрос: экологические проблемы сугубо регионального ранга либо отсутствуют как таковые, либо не столь очевидны и критичны, и на общем фоне без их учета возможно поддержание экологической обстановки на удовлетворительном уровне, либо не изучены вообще. И в последнем варианте проблему следует искать в отсутствии должного уровня изученности природной среды (слабой связи разработчиков с научной общественностью, низком уровне научного обеспечения).

Как показали наши исследования, в рассматриваемых экологических программах соотношение региональных и федеральных показателей различно (рис. 3).

Рисунок 3

Соотношение федеральных и региональных показателей, используемых в экологических программах субъектов ДФО, %



Так, из 77 используемых показателей в программе Амурской области региональных – 57, а в Приморском крае, наоборот, предпочтение (55 против 13) отдано федеральным показателям. По мнению амурских разработчиков программы, вопросы лесоохраны обозначены приоритетными, их доля составляет около 26%. Другое дело, их содержание.

Приведем некоторые примеры используемых показателей: обеспечение осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, в процентах; доля площади погибших и поврежденных лесных насаждений с учетом проведенных мероприятий по защите леса в общей площади земель лесного фонда, занятых лесными насаждениями; объем платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда (в расчете рублей на 1 гектар земель лесного фонда).

Бесспорно, эти показатели в какой-то степени способны обеспечить выполнение целевой задачи программы. Однако 26% аналогичных показателей экологической программы уместнее смотрелись бы в специализированной отраслевой программе Министерства лесного хозяйства и пожарной безопасности Амурской области.

В общем 45% всех показателей по всем субъектам являются региональными. Наиболее распространенные примеры региональных показателей – это показатели, связанные с увеличением доли охраняемых площадей регионального ранга в общей площади территории.

Соотношение количественных и качественных показателей

Из 211 показателей, обозначенных в анализируемых программах, 124 показателя могут в достаточной мере отражать предпринимаемые региональными властями усилия по достижению задекларированных целей. Все показатели, применяемые в программах, отнесены нами к четырем группам по количественным характеристикам (рис. 4).

Рисунок 4

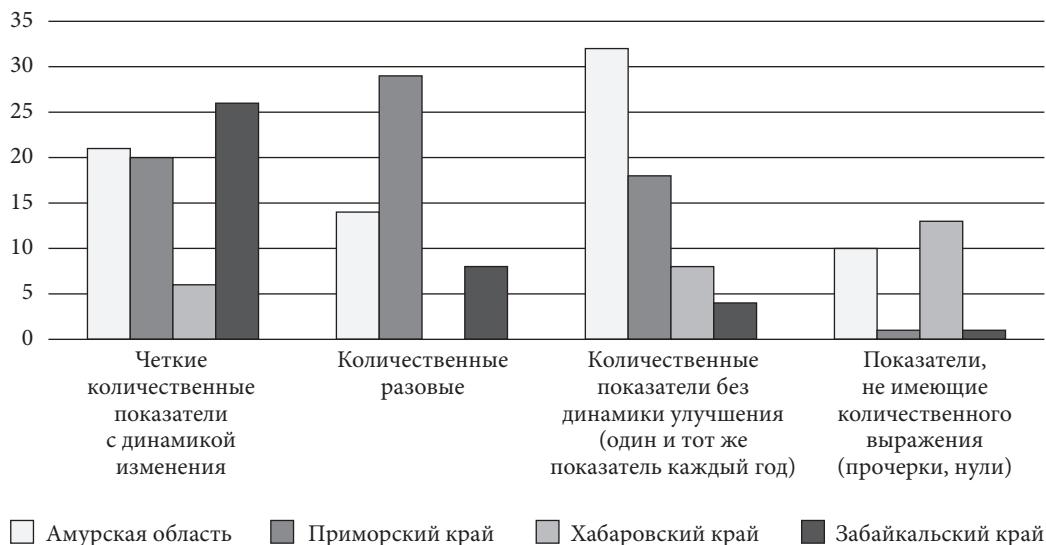
Распределение показателей, используемых в экологических программах анализируемых субъектов ДФО, позволяющих проводить количественную оценку их эффективности



Рисунок 4 демонстрирует, что 59% всех показателей имеют реальное количественное измерение либо разового действия, либо с динамикой изменения (например, нарастающий итог). Между тем не всегда присутствие количественного показателя может свидетельствовать о действительном отслеживании изменений: так, например, 29% показателей можно считать количественными лишь名义ально. 25 показателей (12%) используются формально, в динамике отслеживания результативности стоят прочерки или нули. При этом в сравнительном аспекте по субъектам можно увидеть определенные различия (рис. 5).

Рисунок 5

**Соотношение показателей в программах субъектов ДФО,
позволяющих реально оценить эффективность
реализации программ**



Несмотря на наличие в большинстве программ раздела об эффективности их реализации, показатели эффективности не всегда отвечают целевым установкам из-за недостаточной методической проработки этого вопроса, иногда – из-за использования популистских решений, иногда – из-за отсутствия исходных данных для анализа. Но в целом, учитывая стратегические задачи целевых программ, есть смысл рассматривать показатели эффективности как инструмент, характеризующий конечные результаты, достигаемые в ходе реализации программы, и стоимостную оценку достигнутых результатов.

Согласно Постановлению от 20 сентября 2013 г. N 283-пр⁶ в программах предполагается указание всех показателей за соответствующий период, в том числе и тех, наблюдение по которым прекращено в настоящем. Поэтому в программах Хабаровского края и Амурской области показатели с нулями и прочерками составили около 10%. Вопросы адресованы к подпрограмме «Чистая страна». Так, в предшествующей программе Хабаровского края⁷ использовалось на пять показателей больше; все показатели, так или

⁶ Постановление от 20 сентября 2013 г. N 283-пр «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Хабаровского края, их формирования и реализации и Порядка проведения оценки эффективности реализации государственных программ Хабаровского края и внесении изменений в отдельные нормативные правовые акты Хабаровского края». URL: <https://docs.cntd.ru/document/465305620> (дата обращения: 10.06.2023).

⁷ Государственная целевая программа Хабаровского края «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности в Хабаровском крае» (с изменениями на 22 марта 2019 г.). Утверждена постановлением правительства Хабаровского края от 25 октября 2011 г. N 353-пр. URL: <http://docs.cntd.ru/document/995143633> (дата обращения: 07.03.2017).

иначе, отражали динамику изменения. Объяснения показателям, зафиксированным в виде прочерков и нулей, можно найти и в содержании Письма Министерства экономического развития РФ и Минфина России от 6 февраля 2023 г. N 3493-ПК/Д19и, 26-03-06/9321 «О направлении методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ»⁸. Согласно этому документу, начинается новый этап в разработке программ. Рекомендуемый срок начала реализации государственных программ в соответствии с данными Методическими рекомендациями – 1 января 2024 г. И в настоящий момент не все показатели принятых программ ООС регионов соответствуют обязательным атрибутивным признакам показателей в указанной методике.

Отдельного внимания заслуживает анализ так называемых опосредованных показателей. Очень часто они дублируют описание результатов программы, как правило, фиксируя только непосредственные результаты реализации запланированных мероприятий в количественном выражении. К сожалению, таких показателей много во всех программах. Наиболее типичные из них: количество проведенных анализов компонентов окружающей среды в рамках экологического мониторинга; строительство берегоукрепительных сооружений капитального характера (нарастающим итогом), км; обеспечение осуществления полномочий Российской Федерации в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, в процентах; количество приобретенных установок для утилизации биологических отходов. Эти показатели скорее следует отнести к мероприятиям – конкретным действиям для достижения результатов по улучшению состояния окружающей среды.

Считать целевым показателем «создание на территории региона эффективной системы пользования ресурсами животного мира и водных биологических ресурсов» неверно. При такой формулировке данный показатель является целью реализации программы, но никак не целевым индикатором. Измерить эффективность таким показателем невозможно, методика определения значений данного показателя отсутствует, соответственно его результативность отследить нельзя из-за отсутствия количественных параметров. К сожалению, такие примеры не являются малочисленными.

Заключение

В каждом регионе Российской Федерации разрабатывается экологическая политика, основной целью которой является повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем конкретной территории. Представление о том, насколько она эффективна, основывается на динамике показателей, задекларированных в программах «Охрана окружающей

⁸ 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: 05.06.2023).

среды», которые представляют собой план реализации государственной экологической политики в долгосрочной перспективе, играя важную роль в практике социально-экологического управления большинства регионов. Результаты анализа используемых показателей в экологических программах четырех субъектов ДФО Российской Федерации (Амурская область, Забайкальский, Приморский и Хабаровский края), имеющих близкие позиции в плане географической локализации, уровня социально-экономического развития, степени освоенности территории, стратегии перспективных планов развития и др., свидетельствуют о различиях в подходах к выделению целевых задач, выбору качества и количества индикаторов их решения.

Проведенный контент-анализ программ позволил обнаружить в программах регионов экологические показатели, соответствующие общей федеральной стратегии ООС, выявить общие и частные черты в экологической политике регионов с целью дальнейшей ее модификации и улучшения. Анализ содержания используемых показателей позволил идентифицировать их по принадлежности к пяти основным группам. Более 50% всех показателей направлено на непосредственное улучшение или обеспечивает улучшение состояния окружающей среды. 11% показателей отнесены к группе информационно-образовательных показателей. 20% показателей программ затрагивают вопросы организационно-управленческого характера. По результатам качественного контент-анализа определено, что в большинстве программ ООС регионов ДФО присутствует как сугубо региональная специфика, так и задачи федерального уровня. В общем 45% всех показателей по всем субъектам являются региональными. В большинстве программ доминируют показатели федерального ранга (от 25 до 80%), определяющие экологическую политику страны в целом. Количественный анализ показателей выявил, что 59% всех показателей имеют реальное количественное измерение, включая показатели разового действия и показатели, имеющие динамику изменения. Не всегда присутствие количественного показателя может свидетельствовать о реальном отслеживании изменений: так, например, 29% показателей можно считать количественными лишь名义ально. Таким образом, следует обратить внимание на то, что показатели не должны быть разовыми, а должны иметь динамику отслеживания результата, не должны подменяться описанием результатов проведенных мероприятий и должны четко соответствовать целевым установкам.

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке алгоритма оценки показателей для экологических региональных программ субъектов Российской Федерации. Выявленные недоработки в подборе показателей требуют более пристального внимания к содержанию программ на стадии их формирования и последующего редактирования при обосновании ключевых индикаторов. Широта возможности проявления на региональном уровне нормотворческих инициатив в части выделения приоритетных целей в области ООС разрешает разработчикам более взвешенно подходить к выбору и обоснованию показателей, позволяющих не только проследить связь с социально-экономической стратегией развития территории, но и оценить эффективность мероприятий экологического назначения.

Проведенное исследование показало, что в экологических региональных программах и принятых в них показателях не всегда четко прослеживаются смысловые коды, относящиеся напрямую к охране окружающей среды. Практическая значимость исследования заключается в возможности улучшить систему показателей отслеживаемых результатов. Существующие методики в области разработки региональных экологических программ должны быть четче ориентированы на решение вопросов ООС.

В перспективе необходимы анализ и оценка реальности применения в программах целевых показателей в количественном и качественном плане, выделение региональных показателей в контексте конкретных задач. Но уже на данной стадии работы следует отметить, что программы в области ООС должны быть сосредоточены преимущественно на экологических вопросах. Целесообразно, следуя тематике программ (исходя из названия), выдерживать четкость целевой установки программы, сконцентрировав внимание на задачах сугубо природоохранной тематики, не дополняя задачами ресурсной ориентации.

Наши дальнейшие исследования направлены на изучение системы показателей исключительно ресурсоориентированных регионов Дальнего Востока, на анализ используемых показателей в экологических программах всех субъектов ДФО, а также на разработку предложений и рекомендаций, ориентированных на улучшение системы показателей принимаемых программ охраны окружающей среды.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бобылев С.Н. Новые модели экономики и индикаторы устойчивого развития // Экономическое возрождение России. 2019. Т. 61, № 3. С. 23–29.
2. Бородин А.И., Киселева Н.Н., Шаш Н.Н. Оценка эффективности региональных экологических программ // Финансовый журнал. 2011. № 4. С. 49–62.
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. Илинбаева Е.А. Методика оценки результативности стратегического планирования социально-экономического развития на уровне субъектов федерации с учетом экологической составляющей // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2015. № 3. С. 108–122.
6. Кайль Я.Я., Епинина В.С. Специфика разработки и реализации программ социально-экономического развития на региональном уровне. Государственное и муниципальное управление // Ученые записки СКАГС. 2014. № 3. С. 42–49.
7. Мирзеханова З.Г. Региональная экологическая политика: содержание и индикаторы реализации отдельных направлений // Вестник ДВО РАН. 2014. Т. 175, № 3. С. 77–85.
8. Мирзеханова З.Г. Региональные экологические программы: проблемные аспекты реализации (на примере Хабаровского края) // География и природные ресурсы. 2021. № 2. С. 5–11. DOI: 10.15372/GIPR20210201
9. Мирзеханова З.Г., Кольцова А.А. Национальные стратегические цели в экологических программах регионов ДФО // Тихоокеанская география. 2022. № 3. С. 5–13. DOI: 10.35735/26870509_2022_11_1. EDN: ZGIOLZ
10. Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зеленой» трансформации мировой экономики и политики: доклад по итогам серии ситуационных анализов. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», факультет мировой экономики и мировой политики. М.: Международные отношения, 2021.
11. 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: 17.11.2022).
12. Тулякова И.В. Оценка эффективности государственных программ. Проблемы и перспективы // Финконтроль. 2017. № 4. URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/332551/> (дата обращения: 10.08.2022).
13. 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
14. 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.
15. Шахова И.Ю., Онопрюк Е.Ю. Экономика региона: анализ региональных программ по экологической безопасности // Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством». 2022. Т. 51, № 1. С. 121–130. DOI: 10.6060/ivecofin.2022511.592

16. Шкиперова Г.Т. Экологическая политика как инструмент согласования интересов экономического развития и экологической безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2016. Т. 12, вып. 6. С. 97–110.
17. 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.
18. Яндиев М.И. Оценка эффективности реализации целевых программ // Финансы. 2013. № 2. С. 24–28.
19. Al-Saidi M. Environmental policy and sustainable development. In: Leal Filho W. (Ed.) Encyclopedia of Sustainability in Higher Education. Springer, Cham, 2019. DOI: 10.1007/978-3-030-11352-0_434
20. Bespalyy S., Kashuk L. Environmental management systems: international models and experience of Kazakhstan // Bulletin of the Innovative University of Eurasia. 2023. Vol. 89. P. 74–87. DOI: 10.37788/2023-1/74-87
21. Fu C., Li W. Analysis of the current situation of environmental policy of China and establishment of distributed environmental policy framework // Front. Environ. Sci. Eng. 2015. Vol. 9. P. 310–316. DOI: 10.1007/s11783-014-0658-9
22. Kammerlander A., Schulze G.G. Political-economic correlates of environmental policy // Environmental Research Letters. 2021. Vol. 16, no. 2. P. 1–10. DOI: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abdc89>
23. Liu Z., Wu Z., Zhu M. Research on the Green Effect of Environmental Policies – From the Perspective of Policy Mix // Sustainability. 2022. No. 14. P. 15959. DOI: 10.3390/su142315959
24. Mi L., Jia T., Yang Y., Jiang L., Wang B., Lv T., Li L., Cao J. Evaluating the Effectiveness of Regional Ecological Civilization Policy: Evidence from Jiangsu Province, China // Int. J. Environ. Res. Public Health. 2022. Vol. 19. P. 388. DOI: 10.3390/ijerph19010388
25. Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York, United Nations, 2015. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (дата обращения: 04.05.2023).

REFERENCES

1. Al-Saidi, M. (2019) 'Environmental policy and sustainable development', in: Leal Filho W. (Ed.) *Encyclopedia of sustainability in higher education*. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-11352-0_434

2. Bespallyy, S. and Kashuk, L. (2023) ‘Environmental management systems: International models and experience of Kazakhstan’, *Bulletin of the Innovative University of Eurasia*, 89, pp. 74–87. DOI: 10.37788/2023-1/74-87
3. Bobylev, S.N. (2019) ‘New economic models and indicators of sustainable development’, *Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii*, 3 (61), pp. 23–29. (In Russian).
4. Borodin, A.I., Kiseleva, N.N. and Shash, N.N. (2011) ‘Evaluation of the effectiveness of regional environmental programs’, *Finansovyy zhurnal*, 4, pp. 49–62. (In Russian).
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. Fu, C. and Li, W. (2015) ‘Analysis of the current situation of environmental policy of China and establishment of distributed environmental policy framework’, *Front. Environ. Sci. Eng.*, 9, pp. 310–316. DOI: 10.1007/s11783-014-0658-9
9. Ilinbaeva, E.A. (2015) ‘Methodology of performance assessment of strategic planning of socio-economic development at the level of the Federation subjects, taking into account the environmental component. Corporate governance and innovative development of the economy of the North’, *Bulletin of the Research Center for Corporate Law, Management and Venture Capital Investment Syktyvkar State University*, 3, pp. 108–122.
10. Kail, Ya.Ya. and Epinina, V.S. (2014) ‘The specifics of the development and implementation of socio-economic development programs at the regional level. State and municipal administration’, *Uchenye zapiski SKAGS*, 3, pp. 42–49. (In Russian).
11. Kammerlander, A. and Schulze, G.G. (2021) ‘Political-economic correlates of environmental policy’, *Environmental Research Letters*, 16(2), pp. 1–10. DOI: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abdc89>
12. Liu, Z., Wu, Z. and Zhu, M. (2022) ‘Research on the green effect of environmental policies – from the perspective of policy mix’, *Sustainability*, 14, p. 15959. DOI: 10.3390/su142315959
13. Mi, L., Jia, T., Yang, Y., Jiang, L., Wang, B., Lv, T., Li, L. and Cao, J. (2022) ‘Evaluating the Effectiveness of Regional Ecological Civilization Policy: Evidence from Jiangsu Province, China’, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19, p. 388. DOI: 10.3390/ijerph19010388
14. Mirzhanova, Z.G. (2014) ‘Regional environmental policy: the content and indicators of the implementation of individual directions’, *Bulletin of FEB RAS*, 3 (175), pp. 77–85. (In Russian).

15. Mirzekhanova, Z.G. (2021) ‘Regional environmental programs: problems of implementation (on the example of the Khabarovsk Territory)’, *Geography and natural resources*, 2, pp. 5–11. DOI: 10.15372/GIPR20210201 (In Russian).
16. Mirzekhanova, Z.G. and Koltsova, A.A. (2022) ‘National strategic goals in the environmental programs of the regions of the Far Eastern Federal District’, *Pacific Geography*, 3, pp. 5–13. DOI: 10.35735/26870509_2022_11_1. EDN: ZGIOLZ (In Russian).
17. 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). Available at: <https://eee-region.ru/article/5408/> (accessed 27 July 2023). (In Russian).
18. Shakhova, I.Yu. and Onopyuk, E.Yu. (2022) ‘Regional economy: analysis of regional environmental safety programs’, *Ivecofin*, 01(51), pp. 121–130. DOI: 10.6060/ivecofin.2022511.592 (In Russian).
19. 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).
20. 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. DOI: 10.24891/ni.14.12.2356 (In Russian).
21. *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations, 2015. Available at: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (accessed 04 May 2023).
22. 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 08 October 2022).
23. *Turn to nature: Russia’s new environmental policy in the context of the “green” transformation of the world economy and politics: a report on the results of a series of situational analyzes*. National Research University “Higher School of Economics”, Faculty of World Economy and International Affairs. 2021. Moscow: International relations.
24. 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. DOI: 10.17072/2218-1067-2022-3-27-40 (In Russian).
25. Yandiev, M.I. (2013) ‘Evaluation of the effectiveness of the implementation of target programs’, *Finance*, 2, pp. 24–28. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 29.05.2023;
одобрена после рецензирования 09.06.2023;
принята к публикации 06.09.2023.

Научная статья

УДК: 347.173

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-122-154

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

Гладун Елена Федоровна¹,
Задорин Максим Юрьевич²,
Горбунова Антонина Иосифовна³

¹ Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Тюменский государственный университет; 625003, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6; efgladun@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-2525-6638

² Кандидат юридических наук, доцент, кафедра международного права и сравнительного правоведения, Северный (Арктический) федеральный университет им. М. В. Ломоносова; 163000, г. Архангельск, пр. Ломоносова, д. 58; m.zadorin@narfu.ru; ORCID: 0000-0002-2080-6752

³ Исполнительный директор Межрегиональной общественной организации «Объединение коренных малочисленных народов “Союз”» (МОО «КМНСОЮЗ»); г. Дудинка Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края; член Экспертного механизма ООН по правам коренных народов; ai.gorbunova@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9524-7708

Аннотация. Региональные системы защиты прав коренных народов – вопрос, который требует осмыслиения в контексте государственной этнонациональной политики современных федеративных государств и в частности – субъектов Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗРФ). Цель предлагаемого исследования состоит в выявлении существующих направлений региональных систем защиты прав коренных малочисленных народов в области государственного управления. Для ее достижения решались задачи, связанные с выработкой доктринального определения региональной системы защиты прав коренных малочисленных народов, с выявлением базовых элементов региональных систем защиты прав коренных народов на примере АЗРФ, а также того, что объединяет цели указанных систем с целями в области устойчивого развития ООН. Проведенный анализ федерального законодательства Российской Федерации, нормативных и правовых актов органов государственной власти арктических субъектов Российской Федерации по вопросу защиты прав коренных малочисленных народов, а также

релевантной научной литературы позволил сделать вывод о том, что региональная система защиты прав коренных народов как институциональная и правовая модель государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации в зависимости от конкретного арктического региона имеет свои отличительные черты и особенности развития. Путем мониторинга действующего регионального законодательства и сложившейся правоприменительной и управленческой практики были выявлены основные элементы указанной системы. Цели региональных систем защиты прав коренных малочисленных народов АЗРФ совпадают с целями устойчивого развития, определенными ООН, в том числе по таким важным направлениям, как борьба с бедностью, развитие инфраструктуры, ответственное потребление и производство. Теоретическое и практическое значение исследования состоит в обобщении регионального опыта в области защиты прав коренных малочисленных народов, а также в выработке доктринального определения региональной системы защиты прав коренных малочисленных народов.

Ключевые слова: культурные права, коренные малочисленные народы, Российская Арктика, конституционное право, международное право.

Для цитирования: Гладун Е.Ф., Задорин М.Ю., Горбунова А.И. Региональные практики защиты прав коренных малочисленных народов Российской Арктики // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. С. 122–154. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-122-154.

Original article

REGIONAL PRACTICES FOR THE PROTECTION OF INDIGENOUS PEOPLES' RIGHTS OF THE RUSSIAN ARCTIC

**Elena F. Gladun¹, Maksim Yu. Zadorin²,
Antonina I. Gorbunova³**

¹ PhD (in Law), Professor, Department of Public Administration,
Tyumen State University; 6 Volodarskogo Str., 625003 Tyumen, Russia;
efgladun@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-2525-6638

² PhD (in Law), Associate professor, Department of international law and comparative
legal studies, Northern (Arctic) federal university named after M.V. Lomonosov;
58 Lomonosov Av., 163000 Arkhangelsk, Russia;
m.zadorin@narfu.ru; ORCID: 0000-0002-2080-6752

³ Executive director of Interregional public organization
“The Union of Indigenous People “SOYUZ” (KMNSOYUZ”);
Dudinka, Taimyr Dolgano-Nenets municipal district, Krasnoyarsk Territory. Russia;
member of the United Nations Expert Mechanism on the Rights
of Indigenous People; ai.gorbunova@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9524-7708

Abstract. Regional practices for protection the rights of indigenous peoples are the issue that requires reflection in line with the state ethno-national policy of modern federal states and in particular – the subjects of the Arctic zone of the Russian Federation (AZRF). The purpose of the study is built around identifying the existing areas of regional systems for protecting the rights of indigenous peoples in the field of public administration. Based on this goal, the authors identify the tasks related to the doctrine of a regional system for protection the rights of indigenous peoples, determining the basic elements of these regional systems through the case study of the Russian Arctic and comparing common features of these systems with the goals of sustainable development. The solution of these tasks was based on the Russian federal legislation analysis, regulatory and legal acts of the Russian Arctic regions, as well as relevant scientific literature. The analysis led to the conclusion that the regional system for protecting the rights of indigenous peoples as a regional institutional and legal model varies depending on the specificity of each region, their distinctive features and process of development. By monitoring the current regional legislation and the law enforcement and management practices, the main elements of this system were identified. The goals of the regional systems for protecting the rights of indigenous peoples in the Russian Arctic coincide with the sustainable development goals defined by the UN, including the fight against poverty, infrastructure development, responsible consumption and production. The theoretical and practical significance of the study lies in the generalization of regional experience in the field of protecting the rights of indigenous peoples, as well as the development of a doctrinal definition of a regional system for protecting the rights of indigenous peoples.

Keywords: cultural rights, indigenous small-numbered peoples, Russian Arctic, constitutional law, international law.

For citation: Gladun, E.F., Zadorin, M.Yu. and Gorbunova, A.I. (2023) ‘Regional practices for the protection of indigenous peoples’ rights of the Russian Arctic’, *Public Administration Issues*, 3, pp. 122–154. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-122-154 (in Russian).

JEL Classification: K380.

Введение

Коренные малочисленные народы являются неотъемлемым звеном общественно-политической системы России. Они представляют наиболее самобытную часть российского общества, стремящуюся сберечь исконный этнокультурный код, традиционный образ жизни и мышления. Самобытность связана также с устойчивостью экосистемы, в которой они проживают. Малые народы сохраняют и передают будущим поколениям навыки жизни в особой природно-климатической среде, а также родовые, племенные и этнические ценности. Самобытность – это важнейшая характеристика коренного народа как самостоятельного субъекта права, этим он отличается от национального меньшинства как отдельной категории населения, а также от сугубо политической характеристики всех народов России, ее населяющих. Все народы России коренные, но лишь малая

их часть является укорененным,aborигенным, иначе – индигенным населением, связанным с землей и территориями традиционного проживания.

В жизнедеятельности коренных народов тесно переплетены культурные традиции, особые способы природопользования, знания и экономические отношения, которые возникают внутри социально-культурной среды или территорий традиционного проживания под воздействием традиционного образа жизни, бытовых обычаяев, идеологии, религиозных воззрений. Вопросы экономики и культуры коренных малочисленных народов Севера, в частности, поднимаются в статьях многих ученых (Гладун и др., 2022; Головкина, 2009; Новикова, 2003). Традиционные культурные и экономические паттерны обеспечивают сохранение индигенной самобытности, с одной стороны; с другой – ограничивают возможности взаимодействия и интеграции с иными этносами и группами населения, заселяющими эти же территории с течением времени (см. об этом: Ljovkina et al., 2019; Саликов, 2014; Новикова, 2003). Культура коренных народов также значительно влияет на оказание государственных социальных услуг и предоставление поддержки. Так, например, в США и Канаде в сфере здравоохранения и образования установлены требования осуществлять эти процессы культурно приемлемыми для коренных народов методами. Обязательно используются местные языки, учитываются традиции и верования коренных народов, выбираются подходящая обстановка и время, способы оказания услуг, иными словами, берется во внимание весь спектр интересов и потребностей народов Севера. Недопустимо создавать какие-либо ситуации, в отношении которых есть запреты, ограничения в соответствии с традициями (Lavoie et al., 2022).

Таким образом, коренные народы одновременно становятся и особым объектом защиты, и субъектом правового регулирования в рамках этнонациональной политики государства. Во многих регионах России на регулярной основе проводится ревизия нормативных правовых актов на предмет приведения к единобразию терминологического аппарата¹. В некоторых случаях это приводит к прямому вмешательству высшей судебной инстанции региона в целях толкования нормы, как, например, знаменитое постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия)² о толковании статьи 42 Конституции Республики, которое касалось определения понятия «коренной» за пределами термина «коренной малочисленный»³ (Гунаев, 2016).

¹ Закон Республики Саха (Якутия) от 30 января 2019 г. 2099-3 N 109-VI «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Саха (Якутия) в части приведения к единобразию терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553108234>

² В настоящее время КС РС(Я) упразднен и заменен Конституционным Советом. См.: В Якутии Конституционный суд заменят Конституционным советом. Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4827580>; Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. N 2357-3 N 625-VI «Об упразднении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Республики Саха (Якутия)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574747375>

³ Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 21 октября 2016 г. N 4-П «По делу о толковании положений статьи 42 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия)» // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/48155860/>

Россия является вертикально интегрированной федерацией и поэтому стремится устанавливать единый вектор общефедеральных стандартов в области этнополитики. При этом центр старается избегать, с одной стороны, чрезмерной централизации, при которой у регионов пропадает любое желание проявлять самостоятельность во вверенных федеральной властью сферах деятельности и определенных полномочиях, а с другой – чрезмерной самостоятельности регионов, так как это может формировать «центробежные силы» (а именно некомплементарную этническую интеллигенцию/элиту) и приводить к этнонациональному напряжению, которое оказалось особенно острым в конце 1980-х – начале 1990-х гг. на всем постсоветском пространстве. Очевидно поэтому в 2014 г. было упразднено Министерство регионального развития, которое было признано неэффективным. Вместо него было создано Федеральное агентство по делам национальностей, которое, по логике Правительства, призвано наряду с другими реализовывать одну из главных функций – « осуществление мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечение межнационального согласия, этнокультурного развития народов Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации» (см. второй абзац ч. 1, § I Положения⁴).

Сегодня в России существует целая иерархия нормативно-правовых актов, посвященных защите прав проживающих в Арктике коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Например, федеральное законодательство по гарантиям⁵, общинаам⁶ и традиционному природопользованию⁷. Более того, есть также документы, относящиеся к стратегическому планированию, а именно:

- Программа государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляющейся в Арктической зоне Российской Федерации⁸;
- Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г.⁹;

⁴ Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2015 г. N 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей». URL: <https://fadm.gov.ru/agency/polozhenie-ob-agentstve>

⁵ Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изменениями на 13 июля 2020 г.) (редакция, действующая с 7 февраля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901732262>

⁶ Федеральный закон от 20 июля 2000 г. N 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями на 20 октября 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901765288>

⁷ Федеральный закон от 07 мая 2001 г. N 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями на 8 декабря 2020 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901786770>

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2021 г. N 978-р «Об утверждении программы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляющейся в Арктической зоне Российской Федерации» (с изменениями на 6 апреля 2023 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/603336622>

⁹ Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. N 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» (с изменениями на 27 февраля 2023 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/566091182>

- Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г.¹⁰;
- Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹¹ и др.

Все вышеперечисленные документы содержат как косвенные, так и прямые указания на необходимость поддержки уникальных этнокультурных систем и практик этносов, проживающих в Арктике, посредством развития региональных систем защиты коренных малочисленных народов Севера.

Например, в Программе государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных народов в параграфе 3 фиксируется внимание на эко- и этнотуризме, а в параграфе 4 – на поддержке родных языков. Пункт 16(и) Стратегии развития АЗРФ отмечает важность укрепления связи между коренными народами, проживающими в АЗРФ за рубежом. Пункт 5(е) Основ государственной арктической политики РФ в качестве «национального интереса» России в Арктике называет защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов АЗРФ. Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации установила срок завершения последнего этапа реализации положений документа до 2025 г., после чего будет произведена всесторонняя оценка достижения заложенных в ней показателей.

Вместе с тем, как отмечает ведущий эксперт по правам коренных народов в России А. Кряжков, на 2023 г. федеральным законодателем до сих пор остаются неурегулированными в полной мере следующие вопросы, жизненно важные для коренных народов: этнологическая экспертиза и ее порядок, право вето в отношении любых законодательных решений, которые касаются коренных малочисленных народов, приоритетный доступ к рыбопромысловым участкам и охотниччьим угодьям, создание территорий традиционного природопользования федерального значения (Кряжков, 2023).

В настоящее время арктические регионы России сталкиваются с большими вызовами в политике, управлении, экономике и экологии. Арктическая повестка включает такие вопросы, как изменение климата, здравоохранение, инфраструктура, энергетика, охрана окружающей среды, устойчивое использование северных вод, права коренных народов (Cueva et al., 2021). В рамках данного исследования будут рассмотрены преимущественно региональные системы защиты прав коренных народов на примере нормативных и правовых актов арктических субъектов Российской Федерации. Под региональной системой следует понимать сложившуюся политико-правовую и институциональную систему отношений, базирующуюся на нормотворческой активности представительных органов власти конкретного региона.

¹⁰ Указ Президента РФ от 05 марта 2020 г. N 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» (с изменениями на 21 февраля 2023 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/564371920>

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 04 февраля 2009 г. N 132-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/902142304>

Территориально рассмотрены восемь субъектов Арктической зоны Российской Федерации – от Мурманской области до Чукотского автономного округа. Временной диапазон принятия нормативных и правовых актов – с 2017 по 2022 г. Архангельская область в списке отсутствует, так как в регионе при наличии нескольких районов проживания ненцев фактически нет законодательства по защите прав коренных малочисленных народов.

Нельзя не отметить, что, несмотря на наличие спектра проблем развития коренных малочисленных народов (см. об этом: Gladun, Ivanova, 2017), за последние двадцать лет общефедеральная нормативная и институциональная система их поддержки, в общем и целом, состоялась. Большая часть прав коренных малочисленных народов базируется на конституционном предписании статьи 69 Конституции Российской Федерации, которая была дополнена в 2020 г. Отраслевое федеральное законодательство устойчиво функционирует, вносимые изменения в законы о конституционных гарантиях прав коренных народов, общинах и территориях традиционного природопользования не являются критическими, но приводят содержащиеся в них нормы к общему знаменателю с другими федеральными законами. В рамках общефедеральной повестки посредством прямого диалога между ассоциациями коренных народов, профильными ведомствами Правительства Российской Федерации и депутатским корпусом регулярно изучаются вопросы, которые касаются оленеводства, рыболовства и этнологической экспертизы, уполномоченных по правам коренных народов и т.д. Все это представляется особенно важным в современном мире с его интенсивными изменениями – глобализацией, биологическими, политическими и иными кризисами. Национальные и глобальные тенденции оказывают непосредственное воздействие на коренные сообщества, заставляя их меняться. В то же время их локальность, традиционные занятия приобретают еще большее значение – для устойчивости экономики, выработки способов адаптации к меняющимся условиям (Gladun, Nysten-Haarala, Tulaeva, 2021).

Одновременно с этим остается ведущей роль регионов. Нередко именно региональная этническая политика является наиболее эффективной, поскольку федеративные отношения позволяют децентрализовать систему управления, решать насущные проблемы коренных народов, распределять экономические и властные полномочия и предметы ведения между центром и регионами, сохраняя баланс интересов. Важно отметить, что степень реализации конституционных гарантий прав коренных народов на региональном уровне практически полностью зависит от уровня экономического развития субъекта. Очевидно, что традиционно «нефтегазовые» субъекты выделяют гораздо больше средств на поддержку данных социокультурных групп.

Методология

Формирование институциональных и нормативных систем в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока еще далеко от стадии завершения. Исследователи отмечают свойственные этому процессу проблемы, например:

- законодательство независимых стран зачастую строится исключительно в парадигме самих «государств поселенцев» (*settler states*), а не коренных народов (York et al., 2022) (Belolyubskaya, 2021);
- конфронтация двух политических моделей, применяемых в различных государствах – «концепции секьюритизации» Копенгагенской школы и «концепции безопасности человека» (Hossain, 2016);
- у коренных народов отсутствует полноценное право вето на нефте- и газоразработку месторождений, а есть только вариант «компенсационных соглашений» (Sulyandziga, 2019);
- неоднозначные международные стандарты сертификации в области лесозаготовок (FSI), которые лишают лесопромышленные компании взаимовыгодного переговорного потенциала с общинами коренных народов (Tysiachniouk et al., 2021);
- представителям органов публичной власти не хватает «технических знаний коренных народов» (*indigenous technical knowledge*), которые крайне важны в контексте устойчивого развития локальных территорий (Milshina, Pavlova, 2020);
- устоявшиеся соседские и иные связи нарушаются из-за переселения целых поселков коренных народов из мест возможного затопления на безопасные территории (Filippova, 2020);
- меняется ландшафт проживания коренных народов из-за глобального изменения климата (Vinogradova, Titkova, Zolotokrylin, 2021);
- недостаточно изучено влияние изменений климата на психическое здоровье коренных народов Севера (Vecchio, Dickson, Zhang, 2022).

С другой стороны, существует и позитивная динамика по отдельным направлениям: это касается, в частности, продвижения политики «компенсационных фондов» на основе оценки экономического, социального и культурного воздействия на коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока. Предлагаемые механизмы помогают получать дополнительный доход и накапливать финансовый капитал для будущих поколений (Novoselov, 2021). Также коренные народы совместно с научным сообществом вносят большой вклад в исследования, посвященные концентрации ртути в Арктике (Houde, 2022). Благодаря коренным народам активно развивается этнопедагогика (Vylka Rvna, 2021).

Тематика, связанная с формированием современных успешных моделей и систем защиты коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, достаточно широкая. В рамках данного исследования была сделана попытка выявления ключевых элементов региональных систем защиты на примере арктических регионов России.

Для определения существующих направлений региональных систем защиты прав коренных малочисленных народов в области государственного управления были рассмотрены региональные нормативные правовые акты арктических субъектов Российской Федерации, связанные с государственной политикой в области коренных малочисленных народов, по семи основным сферам региональных систем защиты арктического коренного населения: от общих вопросов реализации государственной этнонациональной

политики до единовременных выплат. Также были изучены сложившиеся практики и исследования по указанной тематике, что позволило сделать выводы относительно общей структуры региональных систем защиты прав коренных малочисленных народов на примере Арктической зоны Российской Федерации.

Региональная этнонациональная политика

В 2012 г. была принята «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Стратегия – документ правовой, в иерархии источников права он следует за Концепцией устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹², переводя вопрос в плоскость стратегирования. То есть концепция как правовой акт раскрывает объект и предмет регулирования в смысловом и мировоззренческом плане. Стратегия же предлагает систему механизмов реализации концептуальных вопросов. Вместе с тем подобное разграничение условно, так как нередко и сами концепции могут содержать конкретный план мероприятий на ближайшие 5–10 лет, тем самым мало чем отличаясь от стратегий. Самый яркий пример – это Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Актуальность перехода на траекторию устойчивого развития северных регионов отмечается в настоящее время многими национальными документами (Стратегия пространственного развития, др.). Данная задача требует критического переосмыслиния ряда устоявшихся взглядов на поддержку и развитие коренных народов.

Реализация целей устойчивого развития в Арктике напрямую зависит от уровня развития проживающих там коренных народов (Gladun, Chebotarev, 2015). Экологическая рациональность сознания коренных малочисленных народов Крайнего Севера, основанная на их традиционной духовной культуре, сообщает иную мировоззренческую концепцию освоения северного пространства, важную для достижения устойчивого развития (Gladun, Zakharova, 2020; Кукушкина, 2010; Berkes, 1999; Адаев, 2007; Козлов, Ямков, Григулевич, 2005; Gadgil, Berkes, Folke, 1993). В Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации (далее – Стратегия) сказано, что это «система современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации» (ч. 1, § I Стратегии¹³). В дальнейшем, после принятия Стратегии на федеральном уровне, могут приниматься региональные стратегии. Также могут приниматься федераль-

¹² Распоряжение Правительства РФ от 04 февраля 2009 г. N 132-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/902142304>

¹³ Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. N 1666). URL: <http://www.scrf.gov.ru/security/State/document119/>

ные законы, подзаконные акты и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Немаловажным является и принятие соответствующих планов реализации стратегии или концепции. Но самым значимым в итоге оказывается конечный «продукт» нормативно-правового сопровождения – конкретная государственная программа, под которую закладывается и определенный бюджет, и институциональная структура исполнителей, и соответствующие маркеры результативности и эффективности.

В качестве примера стоит привести Республику Коми, находящуюся на северо-востоке европейской части России. В республике проживают три коренных народа: манси, ханты, ненцы¹⁴. Они же относятся к коренным малочисленным народам Севера (далее – КМНС) согласно федеральному перечню¹⁵. Коми-ижемцы как самостоятельный коренной малочисленный народ в списках не числятся, хотя и упоминаются как традиционные жители Ижемского района Республики Коми («Символика Ижемского района...»). С января 2002 г. Республика Коми стала членом содружества стран Баренцева Евро-Арктического региона, что предполагает сотрудничество четырех стран, географически и культурно связанных друг с другом. Основной фокус сотрудничества – коренные народы (саамы, ненцы и вепсы). Соответственно, Республика Коми имеет дополнительные обязательства по регулированию жизнедеятельности коренных сообществ, релевантные международным стандартам (Kudryashova, Zadorin, Gladun, 2021). В июле 2020 г. правительством республики была принята региональная программа «Реализация государственной национальной политики в Республике Коми (2021–2025 гг.)»¹⁶. Ответственным исполнителем по данной программе назначено региональное министерство национальной политики, однако в качестве соисполнителей привлечен целый ряд ведомств – от администрации главы республики до МВД и иных органов в области культуры, туризма, образования, науки, экономики, цифрового развития и т.д. Всего заявлено две задачи, которые касаются укрепления общегражданского единства и создания условий для социально-экономического и этнокультурного развития коренных народов. Эти же задачи заявлены в качестве подпрограмм. Целевые показатели результативности программы связаны с процентом граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных и межконфессиональных отношений в регионе, участвующих в мероприятиях по реализации национальной политики, а также граждан из числа коренных народов, удовлетворенных качеством реализуемых мероприятий.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. N 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изменениями на 18 декабря 2021 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/570836942>

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. N 536-р «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями на 26 декабря 2011 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901976648>

¹⁶ Постановление правительства Республики Коми от 02 июля 2020 г. N 327 «Об утверждении региональной программы Республики Коми “Реализация государственной национальной политики в Республике Коми (2021–2025 годы)”» (с изменениями на 18 мая 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/570836942>

Среди пунктов в рамках двух подпрограмм следует особо выделить следующие: совершенствование системы управления субъектами этносоциальной деятельности (т.е. «этноменеджмент» – *авт.*); организация и проведение круглых столов и конференций по этноконфликтологии, этнодемографии и т.д.; предоставление грантов главы республики для проведения конкретных мероприятий; системный мониторинг этнонациональных отношений; создание контактного центра (горячей линии) по фиксации этнонациональных конфликтов; проведение мероприятий по развитию этноспорта, этнотуризма и экотуризма; организация спецкурсов, школ, этносмен по изучению и популяризации культуры народов республики; организация вывоза детей кочевников в места кочевий; модернизация инфраструктуры в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; приобретение одежды, обуви, школьно-письменных принадлежностей для детей (из числа коренных народов), обучающихся в конкретной санаторной школе-интернате Воркуты. Для каждого мероприятия выделяется соответствующий бюджет и определяются целевые показатели эффективности, которые зачастую служат фактором продолжения или закрытия программы.

Региональные государственные программы развития

Развитие территорий или отраслей хозяйства в регионе зачастую связано с конкретными государственными программами. Формальное наполнение и логика каждой из программ, по сути, идентичны, а структура стандартна: от названия, исполнителя и соисполнителей до задач, бюджета, мероприятий и показателей. Мероприятия и показатели обычно помещаются в раздел «Приложения».

Во исполнение Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации правительством Республики Коми был утвержден План мероприятий по ее реализации в 2017–2025 гг.¹⁷. К числу важнейших мероприятий Плана следует отнести создание условий для ведения традиционного образа жизни, в том числе посредством: развития «промежуточных баз (факторий)» на путях кочевий оленеводов; предоставления государственных и муниципальных земельных участков в безвозмездное пользование сроком до 10 лет для ведения традиционного образа жизни, а также муниципального имущества в аренду по льготным понижающим коэффициентам; предоставления субсидий общинам и общественным движениям в целях сохранения аборигенной культуры; оказания универсальных услуг связи, в том числе доступа к интернету и услуг телефонной связи с использованием таксофонов в местах ведения традиционного природопользования; развития сети акушерско-фельдшерских пунктов, офисов общей

¹⁷ Распоряжение правительства Республики Коми от 20 января 2017 г. N 20-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2017–2025 годах на территории Республики Коми Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями на 24 августа 2018 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/445044021>

врачебной практики и врачебных амбулаторий, мобильных форм медицинской помощи в местах проживания коренных народов. Особое внимание в Плане уделено организации изучения ненецкого языка, культуры, обычаяев и традиций на базе Санаторной школы-интерната № 1 г. Воркуты. В сфере образования и профессиональной переподготовки следует отметить пункт о содействии в продвижении профессии «Оленевод-механизатор» на базе ГПОУ «Ижемский политехнический техникум».

Аналогичный план мероприятий принят и в соседнем субъекте северо-запада России – Республике Карелия, только с иным времененным диапазоном: на 2021–2025 гг.¹⁸. Ключевым бенефициаром является народ вепсы, для которого предусмотрено, по меньшей мере, 31 мероприятие, в том числе совершенствование нормативных правовых актов по вепсам; развитие традиционного природопользования вепсов в Прионежском муниципальном районе; обеспечение прав на рыболовство, охоту, бесплатную заготовку древесины; обеспечение коренного малочисленного народа качественными услугами связи (включая интернет); содействие организации учета коренного населения (реализация Федерального Закона N 82-ФЗ¹⁹); диспансеризация коренного населения по районам, в том числе детей; поддержка изучения вепсского языка в школах в традиционных местах проживания коренного населения; международное и межрегиональное сотрудничество (форумы, конференции и т.д.).

Похожие мероприятия запланированы в рамках Перечня детализированных мероприятий государственной программы Ненецкого автономного округа (НАО) по сохранению и развитию КМНС в округе²⁰. В частности, помимо международных мероприятий и мастер-классов, а также поддержки родного языка и культуры, определены субсидии для получения недополученных доходов, возникающих в связи с реализацией по льготной цене оленеводам и чумработницам дров для отопления кочевого жилья.

Одной из самых развитых и прогрессивных в плане законотворчества по правам коренных малочисленных народов Севера является Республика Саха (Якутия). Здесь принята и действует государственная программа «Развитие Арктической зоны Республики Саха (Якутия) и коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) на 2020–2024 годы»²¹.

¹⁸ Распоряжение правительства Республики Карелия от 07 июня 2021 г. N 426р-П «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2021–2025 годах в Республике Карелия Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/465428153>

¹⁹ Федеральный закон от 06 февраля 2020 г. N 11-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в части установления порядка учета лиц, относящихся к коренным малочисленным народам». URL: <https://docs.cntd.ru/document/564215880>

²⁰ Приказ Департамента внутренней политики НАО от 26 марта 2021 г. N 1 «Об утверждении Перечня детализированных мероприятий государственной программы ненецкого автономного округа «Сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе» на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов». URL: <https://docs.cntd.ru/document/577903063>

²¹ Постановление правительства Республики Саха (Якутия) от 23 мая 2022 г. N 359 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Развитие Арктической зоны Республики Саха (Якутия) и коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) на 2020–2024 годы» (с изменениями на 23 мая 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/574897545>

В рамках этой срочной программы заявлено четыре задачи: безопасное и комфортное проживание коренного населения, реализация проектов для повышения экономического потенциала арктических районов, этнокультурное развитие коренного населения, научное и организационное сопровождение арктических проектов.

Здесь также принята пока еще не вступившая в силу бессрочная государственная программа «Развитие Арктической зоны Республики Саха (Якутия) и коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»²². К числу задач программы относятся: логистика, продовольственная безопасность, безопасное и комфортное проживание коренного населения, его этнокультурное развитие.

Помимо этого, в рамках реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока сроком до 2025 г.²³ якутским правительством запланировано: внесение законодательных инициатив в федеральные органы государственной власти по вопросам защиты прав КМНС; ведение реестра территорий традиционного природопользования и формирование единой информационной базы; совершенствование законодательства в области этнологической экспертизы; обеспечение эпизоотического благополучия оленевых стад; обеспечение услуг связи и доступа к интернету в местах постоянного проживания коренных народов; обеспечение социально значимых пассажирских перевозок в местах постоянного проживания коренного населения, а также реконструкция автомобильных дорог; ведение реестра кочевых семей²⁴; организация этнографического туризма и связанных с ним проектов; поддержка научных исследований в области историко-культурного наследия; охрана священных и сакральных мест коренных народов и др. Эти направления

²² Постановление правительства Республики Саха (Якутия) от 18 июля 2022 г. N 431 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) “Развитие Арктической зоны Республики Саха (Якутия) и коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)”» (не вступило в силу). URL: <https://docs.cntd.ru/document/406188533>

²³ Распоряжение правительства Республики Саха (Якутия) от 10 марта 2020 г. N 223-р «О плане мероприятий по реализации в 2020–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Республике Саха (Якутия)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/570910601>

²⁴ Здесь важно отметить, что Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» определяет три группы бенефициаров конституционных гарантит: первая – непосредственно коренные, постоянно проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, условно, «тундровики», «кочевники», вторая – коренные, для которых оленеводство и иная традиционная деятельность – подсобный вид хозяйствования, третья – некоренные, но которые ведут традиционный образ жизни и являются соседями коренных. Все три категории имеют право на конституционные гарантити, поэтому и было принято решение создать «федеральный аборигенный реестр», чтобы попросту подсчитать всех лиц, на кого распространяются соответствующие гарантити. Исключение – третья группа, так как для того, чтобы они обладали указанными гарантитами, необходимо принятие соответствующего закона субъекта. Так или иначе, вопрос о реестре в свое время вызвал бурную общественно-политическую дискуссию, так как у многих общественных организаций коренных народов возникали опасения, что это ни что иное, как дополнительные бюрократические сложности, которые существенно ограничат в правах тех лиц, которые не являются членами общин и по причине низкого уровня юридической подготовки не смогут подтвердить свой статус, заявив о нем.

во многом совпадают с целями развития коренных народов, заданными мировым сообществом (Larsen et al., 2019).

Гранты, субсидии, межбюджетные трансферты

Кольский полуостров – традиционное место проживания коренного малочисленного народа – саамов, и все законодательные инициативы правительства Мурманской области по поддержке аборигенных сообществ касаются районов проживания этого народа, для защиты интересов которого был создан Совет представителей коренных малочисленных народов Севера при правительстве Мурманской области (ч. 1.1, § 1 Положения о Совете²⁵) с регулярно обновляемым составом²⁶.

В июле 2020 г. правительством региона был утвержден Порядок предоставления субсидии из областного бюджета саамским общинам²⁷. Субсидия – разовое пособие в различной форме, предоставляемое из средств различных бюджетов бюджетной системы России²⁸, отличается от дотации и субвенции тем, что может выдаваться не только реальными денежными средствами, поступающими на счет получателя, как дотация, но и выдаваться продуктами, скидкой на оплату услуг (государственных, муниципальных и т.д.). Субвенция – выплата из бюджета одного уровня, направленная на поддержание бюджетной системы другого уровня²⁹. В рамках субсидирования саамских общин по программе определены конкретные округа, где проживают саамы и их общины, т.е. существует территориальный критерий субсидирования. Размер субсидии составляет не более 600 тыс. руб. в год, а сами субсидии являются целевыми, направленными на приобретение материально-технического оснащения, пополнение материально-производственных запасов, межевание земельных участков, проведение кадастровых работ, разработку проектов лесопользования, подключение к электрическим сетям. В настоящее время саамы Кольского полуострова ведут оседлый образ жизни, и их олени стада обитают по большей части в рамках границ конкретного округа и так называемого «оленевого двора»:

«Переход к оседлости радикально изменил образ жизни саамов. Сегодня олени стада большую часть года остаются в загонах, а не на вольном

²⁵ Постановление правительства Мурманской области от 11 февраля 2009 г. N 57-ПП «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера при правительстве Мурманской области» (с изменениями на 21 сентября 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/553110771>

²⁶ Постановление правительства Мурманской области от 18 февраля 2021 г. N 92-ПП «О формировании нового состава Совета представителей коренных малочисленных народов Севера при правительстве Мурманской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574631149>

²⁷ Постановление правительства Мурманской области от 09 июля 2020 г. N 499-ПП «Об утверждении Порядка предоставления субсидии из областного бюджета общинам коренных малочисленных народов Севера Мурманской области» (с изменениями на 21 июля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/570852713>

²⁸ «Как при исчислении налогов учитывать субсидии, полученные из различных бюджетов» // Федеральная налоговая служба. Официальный сайт. URL: <https://www.nalog.gov.ru/rn50/news/smi/9792697/>

²⁹ «Безвозмездно, то есть даром. Кому и за что достаются бюджетные дотации» // Совкомблог. URL: <https://sovcombank.ru/blog/glossarii/bezvozmezno-to-est-darom-komu-i-za-chto-dostayutsya-byudzhetnie-dotatsii>

выпасе. Причин тому несколько. Во-первых, оленеводы уже очень привязаны к дому, школе, магазину и всей современной инфраструктуре поселка. Во-вторых, рядом с домом – на материке, как здесь говорят, олень под присмотром. Он не уйдет, его не задерет медведь, не убьют браконьеры, которых по-прежнему немало. И, наконец, сами олени уже отвыкли от круглогодичной кочевой жизни. Чтобы они выжили зимой, их нужно кормить, заботиться о малышах»³⁰.

То есть образ жизни оленеводов представляет собой скорее «гибрид» оседлого и кочевого, несмотря на то, что с точки зрения международного и политического измерения саамы – народ трансграничный, проживает на территории четырех государств современной Фенноскандии, но в настоящее время не имеет технической возможности осуществлять «отгонное животноводство» (т.е. содержание скота на естественных пастбищах, удаленных от населенных пунктов) и пересекать государственные границы со своими стадами. Кроме того, данный пример показывает, что коренное население сталкивается с необходимостью балансировать между традиционными нормами и современным миром. Наличие этих противоречивых тенденций заставляет их искать новые пути конструирования и поддержания своей самобытности (см. об этом: Тулаева, Гладун, Захарова, 2022). Поэтому субсидирование саамов именно как оседлого коренного населения является ключевым способом обеспечения их традиционного уклада жизни.

Помимо этого, правительство региона субсидирует поддержку саамских мастеров декоративно-прикладного искусства. 11 апреля 2022 г. был утвержден Порядок предоставления грантов³¹ для мастеров декоративно-прикладного искусства. Размер гранта составляет не более 200 тыс. рублей в год. Целью предоставления гранта заявлена поддержка традиционных ремесел ради наполнения регионального рынка сувенирной продукцией. Как и субсидии для саамских общин, гранты являются целевыми, направленными на приобретение оборудования, его текущий ремонт, оплату аренды помещений, транспортных расходов до места выставки, ярмарки и фестиваля, продвижение продукции на рынок.

Республика Карелия в апреле 2020 г. утвердила методику распределения межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий по этнокультурному развитию коренных народов республики³². В республике

³⁰ «Народ вольный, только ростом недовольный». Принять прогресс и уважать традиции: как живут саамы российской Лапландии // Лента.ру. URL: <https://lenta.ru/articles/2022/08/06/saami/>

³¹ Постановление правительства Мурманской области от 11 апреля 2022 г. N 294-ПП «Об утверждении Порядка предоставления грантов в форме субсидий из областного бюджета на поддержку мастеров декоративно-прикладного искусства из числа коренных малочисленных народов Севера Мурманской области – саамов» (с изменениями на 21 июля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/406016106>

³² Постановление правительства Республики Карелия от 22 апреля 2020 г. N 162-П «Об утверждении методики распределения иных межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия местным бюджетам на реализацию мероприятий по этнокультурному развитию коренных народов Республики Карелия и правил их предоставления» (с изменениями на 11 февраля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/465424049>

имеется коренной малочисленный народ – вепсы, который не проживает в районах, относящихся к Арктической зоне Российской Федерации и не относится к числу коренных малочисленных народов Севера. Вместе с тем образ жизни вепсов схож с образом жизни большинства оседлых коренных народов Севера, а в качестве целей межбюджетных трансфертов заявлены: этнокультурное развитие коренного малочисленного населения, сохранение и развитие языка и культуры, сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, развитие местного традиционного народного художественного творчества, благоустройство территорий с учетом этнокультурных особенностей вепсов.

Последний пункт в списке представляет особый интерес, так как, очевидно, речь идет об «этническом дизайне» и этноархитектуре городских и сельских пространств в рамках сложившегося этнокультурного ландшафта. Собственно, здесь может быть и промышленный дизайн внутреннего и внешнего убранства зданий и сооружений, и создание этнодеревень, и рекреационные комплексы для отдыхающих и туристов с учетом исторических традиций и обычаев вепсского сообщества.

Администрация Ненецкого автономного округа также поощряет предоставление грантов из окружного бюджета на обеспечение деятельности семейным (родовым) общинам ненцев. Ненцы – коренной малочисленный народ, являющийся традиционно кочевым, однако есть и оседлые жители, они также создают общины как эффективное средство коммуникации с органами муниципалитета, государственной власти региона и энергетическими компаниями.

В августе 2020 г. в Положение о предоставлении грантов общинам ненцев было внесено изменение, согласно которому установлен запрет на получение грантов организациям КМНС, являющимся иностранными юридическими лицами, а также российскими юридическими лицами с долей иностранного капитала более 50%³³. Причина этих изменений понятна и связана с укреплением политического и экономического суверенитета России, так как иностранные некоммерческие организации (далее – НКО) в ряде случаев выступали в качестве иностранных агентов, лоббируя интересы иностранных государств посредством общественно-политической деятельности («Как российское законодательство...»). Аналогичный порядок предоставления грантов НКО принят и на Чукотке³⁴.

³³ Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 07 августа 2020 г. N 213-п «О внесении изменений в Положение о порядке предоставления грантов из окружного бюджета на обеспечение деятельности семейным (родовым) общинам коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе». URL: <https://docs.cntd.ru/document/570878438>

³⁴ Постановление правительства Чукотского автономного округа от 12 ноября 2021 г. N 467 «Об утверждении Порядка предоставления грантов некоммерческим организациям на реализацию проектов в области традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/577980018>

За два года до этого администрацией Ненецкого автономного округа был утвержден Порядок субсидирования ненецких общин на сохранение поголовья северных оленей³⁵. Бенефициарами являются семейные (родовые) общины коренного населения, не являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями, т.е. не оформленные в качестве организации или индивидуального предпринимателя, не занимающиеся производством, переработкой и реализацией сельхозпродукции в объеме, составляющем не менее 70% от дохода за календарный год³⁶. Цель – возмещение части затрат на сохранение поголовья северных оленей в рамках реализации госпрограммы НАО «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Ненецком автономном округе»³⁷. Субсидия предоставляется по ставке 164,8 руб. в год за одну голову поголовья северных оленей по состоянию на 1 января текущего финансового года.

В мае 2022 г. в Ненецком автономном округе администрацией было принято постановление, законодательно определившее порядок субсидирования семейных (родовых) общин ненцев в целях возмещения затрат на создание производственных баз на пути кочевий³⁸. Бенефициарами также являются семейные (родовые) общины коренного населения, не являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями. Цель – возмещение затрат на создание производственных баз на пути кочевий на территории НАО.

Данная мера направлена на повышение качества жизни кочевого населения округа путем формирования и поддержания расширенного воспроизводства домашних северных оленей, развития системы заготовки, переработки и реализации продукции для сохранения исконной среды обитания и традиционного образа жизни ненцев. Производственная база, согласно постановлению, представляет собой комплекс модульных зданий, строений, сооружений, предназначенных для учета поголовья оленей, проведения зоотехнических мероприятий, убоя оленей, охлаждения и хранения туш оленей и продукции, размещения автономных источников электропитания, а также включающих помеще-

³⁵ Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 30 мая 2018 г. N 122-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий семейным (родовым) общинам коренных малочисленных народов Севера на сохранение поголовья северных оленей» (с изменениями на 26 июля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/550130888>

³⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 264-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О развитии сельского хозяйства». URL: <https://docs.cntd.ru/document/902021785>

³⁷ Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 22 октября 2014 г. N 405-п «Об утверждении государственной программы Ненецкого автономного округа “Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Ненецком автономном округе”» (с изменениями на 20 сентября 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/411715042>

³⁸ Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 05 мая 2022 г. N 130-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидии семейным (родовым) общинам коренных малочисленных народов Севера, не являющимся сельскохозяйственными товаропроизводителями, в целях возмещения затрат на создание производственных баз на пути кочевий на территории Ненецкого автономного округа» (с изменениями на 2 августа 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/406050834>

ние для временного проживания оленеводов и членов их семей. Размер субсидии внушительный – 100% фактически понесенных затрат, но не более 28 млн руб.

Активно используются субсидии с участием отечественных НКО. В частности, опыт Ямalo-Ненецкого автономного округа свидетельствует о серьезном финансировании подобных структур, причастных к организации крупных мероприятий регионального и общероссийского характера. Согласно утвержденному порядку предоставления субсидии НКО «Фонд “Сотрудничество Ямала”» для подготовки и проведения Форума молодежи коренных народов Севера ее размер достигает 20 млн руб.³⁹.

Отдельного внимания заслуживают субсидии на сохранение и развитие традиционной охоты. В частности, правительством Чукотки в июле 2021 г. был утвержден порядок предоставления субсидии на данную цель⁴⁰. Как отмечено в этом документе, субсидия имеет заявительный характер и предоставляется на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат на ведение охотничьего хозяйства, в том числе на оплату сборов за пользование объектами животного мира⁴¹ (охотничими ресурсами), оплату аренды лесных и земельных участков для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, оплату проведения внутрихозяйственного охотустройства.

Социальная и материально-техническая поддержка

Оленеводство является ключевой отраслью народного хозяйства в тундровой, лесотундровой и таежной зоне. Культура большинства северных коренных народов также связана с оленеводством, несмотря на наличие других традиционных видов деятельности, таких как рыболовство или собирательство.

Субсидии на техническую поддержку оленеводства распространены во многих северных субъектах России. В частности, июльским приказом 2021 г. Министерства национальной политики Республики Коми был определен правовой статус конкурса на предоставление оленеводческим хозяйствам субсидий на возмещение части затрат на приобретение объектов, машин и оборудования в целях поддержки экономического и со-

³⁹ Постановление правительства Ямalo-Ненецкого автономного округа от 22 декабря 2021 г. N 1157-П «Об утверждении Порядка предоставления субсидии некоммерческой организации “Фонд “Сотрудничество Ямала” в целях подготовки и проведения Форума молодежи коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации “Российский Север”». URL: <https://docs.cntd.ru/document/578018105>

⁴⁰ Постановление правительства Чукотского автономного округа от 16 июля 2021 г. N 304 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии для сохранения и развития традиционных видов охоты, а также сохранения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями на 15 февраля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/574813521>

⁴¹ Объект животного мира – организм животного происхождения (дикое животное). См.: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ «О животном мире» (с изменениями на 11 июня 2021 г.) (редакция, действующая с 1 августа 2021 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/9011346>

циального развития коренных малочисленных народов Севера⁴². Одновременно был определен порядок отбора оленеводческих хозяйств для получения субсидии⁴³. Получение субсидии гарантирует неотчуждение объектов, машин и оборудования в течение 10 лет (в отношении объектов) и в течение четырех лет (в отношении машин и оборудования) со дня ее предоставления.

По информации на середину мая 2022 г. Республика Коми выделила порядка 100 млн руб. на поддержку оленеводства, молочного животноводства и выращивания овощей. Общий объем финансирования отрасли составит 1 млрд 400 млн руб. Как отмечают в правительстве республики, благодаря государственному инвестированию в столь важную отрасль народного хозяйства гарантированная закупочная цена на мясо северного оленя вырастет на 140 руб. и составит не менее 320 руб. за кг. Именно оленеводы попросили увеличить порог закупочной цены на строганину из оленины («Республика Коми выделила...»). Причина, как ни странно, в определенной конкуренции с другими северными регионами (НАО и ЯНАО), в которых закупочные цены выросли, создав напряженность на внутреннем рынке Коми. Как отмечается экспертами, действующий в республике «Закон об оленеводстве» давно не обновлялся, он требует серьезной доработки, над чем в настоящее время, как видно из принятых нормативных правовых актов, ведется работа.

В целях формального закрепления права на получение социальной помощи коренным народам Ямала выдаются специальные документы, подтверждающие их традиционный образ жизни. Документ выдается как результат предоставления государственной услуги (сроком исполнения до 15 дней)⁴⁴. Еще одной государственной услугой является «пакет» из трех

⁴² Приказ Министерства национальной политики Республики Коми от 26 июля 2021 г. N 125-од «О конкурсе на предоставление оленеводческим хозяйствам субсидий на возмещение части затрат на приобретение объектов, машин и оборудования в целях поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574862586>

⁴³ Приказ Министерства национальной политики Республики Коми от 26 июля 2021 г. N 126-од «Об объявлении конкурса по отбору оленеводческих хозяйств для предоставления субсидий на возмещение части затрат на приобретение объектов, машин и оборудования в целях поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574862646>

⁴⁴ Приказ Департамента по делам коренных малочисленных народов Севера ЯНАО от 21 января 2019 г. N 2-ОД «Об утверждении Административного регламента департамента по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа по предоставлению государственной услуги “Предоставление лицам из числа коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, иным лицам, не относящимся к коренным малочисленным народам Севера, постоянно проживающим на территории Ямало-Ненецкого автономного округа и ведущим традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера, осуществляющим традиционную хозяйственную деятельность и занимающимся традиционными промыслами в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, документа, подтверждающего ведение ими традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, в целях получения ими мер социальной поддержки в Ямало-Ненецком автономном округе”» (с изменениями на 24 июня 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/550323073>

возмещений и выплат, связанных с: получением первого высшего образования (по заочной форме обучения) лицам из числа коренного населения; выплатой дополнительных социальных стипендий студентам из числа малоимущих семей представителей коренных народов, обучающимся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам в образовательных организациях высшего образования; возмещением расходов на оплату проживания в общежитиях (расходов по найму жилого помещения) студентам из числа малоимущих семей коренных малочисленных народов, обучающимся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам в образовательных организациях высшего образования⁴⁵.

Реальная практикоориентированность по вопросу оказания социальной поддержки находит такие формы воплощения, как помощь молодой оленеводческой семье, оказываемая в виде предоставления комплекта чума и нарт. Подобную помощь вновь предлагает правительство Ямала⁴⁶. Бенефициаром выступает молодая семья кочевников. Комплект чума и нарт не подлежит налогообложению на основании п. 79 ст. 217 Налогового кодекса Российской Федерации. Для получения указанной помощи необходимо соблюсти три условия: рождение (усыновление) третьего ребенка или последующих детей с 01 января 2021 г.; регистрация рождения (усыновления); ранее молодая семья не получала комплект чума и нарт.

Образование и наука также являются приоритетными направлениями устойчивого развития коренных народов в регионах. В ЯНАО с декабря 2020 г. существуют гранты губернатора на поддержку аспирантов и претендентов на ученую степень из числа коренных малочисленных народов⁴⁷.

⁴⁵ Приказ Департамента по делам коренных малочисленных народов Севера ЯНАО от 26 февраля 2019 г. N 27-ОД «Об утверждении Административного регламента департамента по делам коренных малочисленных народов Севера Ямalo-Ненецкого автономного округа по предоставлению государственной услуги “Оказание социальной поддержки лицам из числа коренных малочисленных народов Севера в Ямalo-Ненецком автономном округе, в том числе: возмещение расходов на получение первого высшего образования (по заочной форме обучения) лицам из числа коренных малочисленных народов Севера в Ямalo-Ненецком автономном округе; выплата дополнительных социальных стипендий студентам из числа малоимущих семей коренных малочисленных народов Севера в Ямalo-Ненецком автономном округе, обучающимся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам в образовательных организациях высшего образования; возмещение расходов на оплату проживания в общежитиях (возмещение расходов по найму жилого помещения) студентам из числа малоимущих семей коренных малочисленных народов Севера в Ямalo-Ненецком автономном округе, обучающимся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам в образовательных организациях высшего образования”» (с изменениями на 16 марта 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/553121929>

⁴⁶ Постановление правительства Ямalo-Ненецкого автономного округа от 22 августа 2022 г. N 338-П «Об утверждении Порядка предоставления молодой семье, ведущей кочевой образ жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямalo-Ненецком автономном округе, комплекта чума и нарт» (с изменениями на 22 августа 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/574708382>

⁴⁷ Постановление правительства Ямalo-Ненецкого автономного округа от 8 декабря 2020 г. N 1404-П «Об утверждении Порядка предоставления грантов губернатора Ямalo-Ненецкого автономного округа аспирантам и претендентам на ученую степень из числа коренных малочисленных народов Севера в Ямalo-Ненецком автономном округе» (с изменениями на 17 июня 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/571025660>

Это действительно имеет значение, как минимум для воспитания национальной интеллигенции среди коренных малочисленных народов Севера, которые бы смогли вносить существенный вклад в поддержку государственной этнонациональной политики. В настоящее время большое количество лиц из числа коренных народов мира занимают должности в академической среде, а также в профильных отделах международных организаций.

Чрезвычайно важно, чтобы на международном уровне присутствовала национальная интеллигенция из числа КМНС России, имеющая серьезный общественно-политический и академический вес внутри страны. Задачи грантовой политики состоят в повышении уровня образования и действии в подготовке научных и научно-педагогических кадров из числа коренных малочисленных народов Севера посредством оказания помощи молодым ученым.

В Красноярском крае Агентством по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края разработан административный регламент предоставления государственной услуги по получению товарно-материальных ценностей для обеспечения ведения традиционной хозяйственной деятельности КМНС (в отдельных районах края). Бенефициарами выступают сезонные охотники и рыбаки из числа коренного населения края⁴⁸.

Аналогичный административный регламент получения государственной услуги разработан в целях поддержки семей (в отдельных районах края) в связи с рождением детей⁴⁹.

Дополнительно краевым правительством определен перечень социально значимых мероприятий КМНС, проживающих в Эвенкийском муниципальном районе, а также мероприятий различного уровня: от межмуници-

⁴⁸ Приказ Агентства по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края от 02 июля 2020 г. N 49-о «Об утверждении Административного регламента предоставления агентством по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края государственной услуги по предоставлению охотникам (рыбакам) сезонным из числа коренных малочисленных народов, проживающим в Енисейском, Северо-Енисейском районах и Тюхтетском муниципальном округе Красноярского края, товарно-материальных ценностей для обеспечения ведения традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изменениями на 19 апреля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/570851118>

⁴⁹ Приказ Агентства по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края от 02 июля 2020 г. N 50-о «Об утверждении Административного регламента предоставления агентством по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края государственной услуги по предоставлению мер государственной поддержки лицам из числа коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающим в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, и лицам, не относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, но постоянно проживающим в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, ведущим такие же, как и коренные малочисленные народы Российской Федерации, традиционное природопользование и традиционный образ жизни, проживающим на территории Северо-Енисейского, Енисейского районов и Тюхтетского муниципального округа Красноярского края, в связи с рождением детей» (с изменениями на 30 марта 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/570851209>

пального до всероссийского. К числу мероприятий относятся: День образования Эвенкии, Международный день коренных народов мира и др. Особое внимание уделяется этноспорту^{50, 51}.

Республика Саха (Якутия) является передовым субъектом в области этнологической экспертизы. Там было проведено восемь этнологических экспертиз, и в 2010 г. принят региональный закон, регулирующий процедуру этнологической экспертизы, а также осуществлено более двухсот промышленных проектов, по которым было дано положительное заключение.

Приказом МинАрктики республики утвержден административный регламент предоставления государственной услуги по этнологической экспертизе⁵². Безусловно, проведение экспертизы в одном из крупнейших регионов Севера даст мощный импульс для прикладных исследований и, возможно, для федерального законодателя (Новикова, 2017).

Поддержка родных языков коренных народов

Языки коренных народов – национальное достояние и один из важнейших элементов самосознания и культуры. В большинстве арктических

⁵⁰ Это такие соревнования, как: бег с палкой; метание топора на дальность; метание тынзяна (арканы) на хорей (шест) (данное соревнование – фактически экзамен на аттестат зрелости для оленевода), а также прыжки через нарты, тройные прыжки с отталкиванием двумя ногами и др. (см.: сайт Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района). URL: https://taimyr24.ru/chemp_2017/o-severnom-mnogobore/)

⁵¹ Постановление правительства Красноярского края от 22 июня 2021 г. N 427-п «Об утверждении перечня социально значимых мероприятий коренных малочисленных народов Севера, которые проводятся на территории Эвенкийского муниципального района Красноярского края, а также перечня социально значимых мероприятий коренных малочисленных народов Севера межмуниципального, краевого, межрегионального и всероссийского уровня, в которых обеспечивается участие проживающих на территории Эвенкийского муниципального района Красноярского края представителей коренных малочисленных народов Севера и иных лиц, нормативов финансирования на приобретение подарков, вручаемых в рамках проведения социально значимых мероприятий коренных малочисленных народов Севера, нормативов финансирования на приобретение ценных и поощрительных призов, которыми награждаются победители и участники конкурсов в рамках проведения социально значимых мероприятий коренных малочисленных народов Севера, перечня мероприятий в области культуры, национальных видов спорта коренных малочисленных народов Севера, проведения которых осуществляется за счет средств краевого бюджета, порядка их проведения, перечня мероприятий в области культуры, национальных видов спорта коренных малочисленных народов Севера межмуниципального, краевого, межрегионального и всероссийского уровня, в которых обеспечивается участие лиц из числа коренных малочисленных народов Севера, имеющих место жительства на территории Эвенкийского муниципального района Красноярского края, порядка обеспечения участия этих лиц в мероприятиях коренных малочисленных народов в области культуры, национальных видов спорта коренных малочисленных народов Севера межмуниципального, краевого, межрегионального и всероссийского уровня, нормативов финансирования на приобретение подарков, ценных и поощрительных призов, вручаемых при проведении мероприятий в области культуры, национальных видов спорта коренных малочисленных народов Севера, порядка и условий их вручения». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574787305>

⁵² Приказ МинАрктики РС(Я) от 24 марта 2021 г. N 58-ОД «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574724307>

субъектов России давно принятые региональные законы об охране языков и о языковой политике. Во исполнение положений региональных законов органами исполнительной власти субъектов утверждаются соответствующие планы мероприятий по проведению международных дат и десятилетий аборигенных языков.

Например, постановлением правительства Мурманской области от 1 июля 2022 г. N 522-ПП был утвержден План мероприятий по проведению в 2022–2032 гг. Международного десятилетия языков коренных народов⁵³. Мероприятие проходит под эгидой Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций⁵⁴. Цель и задачи мероприятия укладываются в заявленные в резолюции проблемы, которые необходимо решать в ближайшее десятилетие, а именно: ревитализация исчезающих языков, их популяризация, создание национального механизма языкового возрождения.

В свое время ЮНЕСКО разработала уникальную интерактивную карту исчезающих языков, многие из которых были окончательно утрачены в последние десятилетия (UNESCO project...). Вопрос актуализации повестки по поддержанию родных языков имеет критическое значение для целых групп аборигенного населения, численность которого может едва превышать сотню человек.

По информации на 5 октября 2022 г. в России скончался последний носитель алеутского языка – Геннадий Яковлев. Отмечается, что еще 12 лет назад в России насчитывалось 45 носителей этого языка, а в США – 150 («Умер последний носитель...»). Как видно, по отдельным языкам ситуация критическая, что требует особенного внимания федеральных и региональных властей.

План мер, намеченных в Мурманской области, содержит 91 пункт, в том числе: проведение международных форумов; осуществление мониторингов; разработка нормативной документации по языкам; поддержка программной и проектной деятельности языковых НКО; участие в научных мероприятиях; книгоиздание; информационное обеспечение и пр.

Упомянутый ранее приказ Департамента внутренней политики НАО N 1⁵⁵ помимо мероприятий, связанных с социальной поддержкой кочевых ненцев (например, заготовка дров), содержит обширный перечень мер, направленных на поддержку культуры, языка, искусств. Это и тематические международные мероприятия и съезды по продвижению и защите родных языков, и мастер-классы по традиционным промыслам, и организация театральных постановок, и издание литературы, и оформление годовых

⁵³ Постановление правительства Мурманской области от 1 июля 2022 г. N 522-ПП «Об утверждении плана основных мероприятий по проведению в 2022–2032 годах в Мурманской области Международного десятилетия языков коренных народов». URL: <https://docs.cntd.ru/document/406147826>

⁵⁴ Резолюция ГА ООН. A/RES/74/135 (2019). URL: https://www.un.org/ru/ga/third/74/third_res.shtml

⁵⁵ Приказ Департамента внутренней политики НАО от 26 марта 2021 г. N 1 «Об утверждении Перечня детализированных мероприятий государственной программы ненецкого автономного округа “Сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе” на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов». Там же.

подписок на периодические печатные издания для оленеводов, а также организация деятельности термино-орфографической комиссии. Особое внимание правительства НАО к ненецкому языку связано, в том числе, с наличием существенной диспропорции в признании языка родным среди ненцев, проживающих в различных субъектах. На 2010 г. в НАО лишь 35,9% опрошенных ненцев считали ненецкий язык родным, тогда как на Ямале родным ненецкий язык сочли 87,6% проживающих там ненцев (Лукин, 2013).

В июле 2022 г. правительство Республики Коми по аналогии с правительством Мурманска утвердило План мероприятий по проведению в ближайшие 10 лет Международного десятилетия языков коренных народов⁵⁶. Заявленные мероприятия по форме и содержанию похожи на аналогичные мероприятия мурманчан, всего их 50 и они содержат такие пункты, как: проведение языкового мониторинга; поддержка социально-ориентированных языковых НКО; реализация проектов билингвального образования; организация курсов этнокультурной направленности для начальной школы; развитие лингвистических сайтов языка коми; информационное сопровождение мероприятий (кино, интервью и т.д.).

Роль обычаев в брачно-семейных отношениях подтверждается Семейным Кодексом Российской Федерации (СК РФ), который устанавливает, что «отчество ребенка присваивается по имени отца, если иное не предусмотрено законами субъектов Российской Федерации или не основано на национальном обычве» (ч. 2, ст. 58), а также то, что закон субъекта может определять порядок и форму присвоения фамилии ребенку (ч. 3, ст. 58)⁵⁷.

Законом Республики Саха (Якутия) от 28 апреля 2022 г. вопрос присвоения фамилии и отчества ребенку на территории республики определяется в соответствии с национальными традициями КМНС при государственной регистрации рождения⁵⁸.

Порядок учета коренных народов

Вопрос учета коренных народов был предметом широкой общественной и политической дискуссии. Вместе с тем отдельные регионы, в том числе ЯНАО, уже в 2020 г. определили порядок учета коренных и некоренных, ведущих традиционный образ жизни народов через Единую информационную систему по моделированию и прогнозированию социально-экономиче-

⁵⁶ Распоряжение правительства Республики Коми от 6 июля 2022 г. N 278-р «Об утверждении состава Организационного комитета и Плана основных мероприятий по проведению в 2022–2032 годах в Республике Коми Международного десятилетия языков коренных народов». URL: <https://docs.cntd.ru/document/406132303>

⁵⁷ Семейный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 4 августа 2022 г.) (редакция, действующая с 1 сентября 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/9015517>

⁵⁸ Закон Республики Саха (Якутия) от 28 апреля 2022 г. 2491-3 N 893-VI «О присвоении фамилии и отчества ребенку в соответствии с национальными традициями коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) при государственной регистрации рождения». URL: <https://docs.cntd.ru/document/406041131>

ского развития коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа⁵⁹.

В рамках установленного порядка ямальскими законодателями установлена «форма акта, подтверждающего факт ведения (неведения) традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе». Факт ведения (неведения) традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера устанавливается решением комиссии, созданной уполномоченным органом (комиссией), на основании заявления гражданина и данного акта. Акт составляется по факту обследования условий жизни заявителя, с описанием мест ведения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера: для оленеводов, пенсионеров, безработных граждан из числа коренных малочисленных народов Севера – описание мест стоянок; для рыбаков, пенсионеров, безработных граждан из числа коренных малочисленных народов Севера – описание участков рыболовства (песков); для охотников, пенсионеров, безработных граждан из числа коренных малочисленных народов Севера – описание мест охотопромысла.

Единовременные выплаты

Разлив дизельного топлива в Норильске 29 мая 2020 г. привел к экологической катастрофе, чрезвычайной ситуации федерального масштаба. Ямал в 2021 г. стал местом крупной техногенной аварии на территории завода по подготовке конденсата к транспорту под Новым Уренгоем («Авария, взорвавшая газовый рынок...»). Аварии на нефтегазовых месторождениях, так или иначе, влияют на жизнь и здоровье местных сообществ. В связи с этим выплаты коренным сообществам могут служить целям защиты их культурных прав, как произошло, в частности, на Таймыре. После аварии Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации выступила инициатором проведения крупномасштабного исследования для разработки законопроекта об этнологической экспертизе, а проведение комплексных научных исследований стало возможным при финансовой поддержке «Норникеля». В ходе исследования особое внимание было удалено тематике «Экология традиционной культуры» в связи с разливом нефтепродуктов (см.: Головнев, Комова, 2022).

Помимо работ на предупреждение подобных инцидентов, в рамках международно признанного «предупредительного подхода» (*precautionary*

⁵⁹ Постановление правительства Ямalo-Ненецкого автономного округа от 20 января 2020 г. N 32-П «Об утверждении Порядка осуществления учета сведений о лицах из числа коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, иных лицах, не относящихся к коренным малочисленным народам Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, постоянно проживающих на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» (с изменениями на 24 июня 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/561683702>

approach) (Dmitrieva, Romasheva, 2020) региональными правительствами разрабатываются подходы по утверждению единовременных выплат при ЧС. В частности, постановлением правительства Ямала утвержден Порядок и условия назначения и выплаты единовременных денежных выплат гражданам в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера⁶⁰.

Заключение

Региональная система защиты прав коренных народов – это институциональная и правовая модель государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации. Цель региональной системы – обеспечение конституционных гарантий прав коренных малочисленных народов, а также их устойчивого развития в рамках конституционных норм и международных договорных обязательств Российской Федерации.

В зависимости от конкретного арктического региона региональная система имеет свои отличительные черты и развитие. В данном исследовании путем анализа действующего регионального законодательства и сложившейся правоприменительной и управлеченческой практики было выявлено, по меньшей мере, семь основных элементов указанной системы, которые действуют в регионах, а именно: региональная этнонациональная политика; региональные государственные программы развития; гранты, субсидии, межбюджетные трансферты; социальная и материально-техническая поддержка; поддержка родных языков; порядок учета коренных народов; единовременные выплаты.

Цели региональных систем защиты прав коренных малочисленных народов Арктической зоны Российской Федерации совпадают с целями устойчивого развития, определенными ООН, в том числе по таким важным направлениям, как борьба с бедностью, развитие инфраструктуры, ответственное потребление и производство.

Благодарность:

Настоящая работа выполнена при поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в рамках государственного задания № FSRU-2023-004.

Acknowledgements:

This research work was supported by the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (the State task project No. FSRU-2023-004).

⁶⁰ Постановление правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 7 июля 2022 г. N 676-П «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты единовременных денежных выплат гражданам в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (не вступило в силу). URL: <https://docs.cntd.ru/document/406134313>

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Адаев В.Н. Традиционная экологическая культура хантов и ненцев. Тюмень: «Вектор Бук», 2007.
2. Гладун Е.Ф., Нистен-Хаарала С., Тулаева С.А., Захарова О.В. Экономика коренных народов в арктических регионах: традиции и трансформации (на примере России, Финляндии, США) // Экономическая социология. 2022. Т. 23, № 3. С. 11–41.
3. Головкина О.В. Мультикультурализм и проблема национальной идентичности в Канаде // США – Канада. Экономика, политика, культура. 2009. № 6. С. 117–127.
4. Головнев А.В., Комова Е.А. Этноэкспертиза: таймырский дискурс // Сибирские исторические исследования. 2022. № 4. С. 158–175. DOI: 10.17223/2312461X/38/9
5. Гунаев Е.А. К проблеме определения статуса «Коренных народов»: прецедент Республики Саха (Якутия) // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. 2016. Т. 33, № 2. С. 81–87.
6. Кряжков В.А. Федеральное законодательство о коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока России: новеллы последних лет // Государство и право. 2023. № 4. С. 72–83.
7. Кукушкина А.В., Шишгин В.Н. Арктика: охрана окружающей среды при добывче углеводородов (международно-правовые аспекты). М.: Африка, 2010.
8. Лукин Ю.Ф. Являются ли ненцы вымирающим этносом? // Арктика и Север. 2013. № 12. С. 1–19.
9. Новикова Н.И. Этнологическая экспертиза в Российской Федерации: правовые основания и перспективы для коренных народов // Арктика XXI век. Гуманитарные науки . 2017. Т. 13, № 3. С. 4–20.
10. Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии. Отв. редактор Н.И. Новикова. М.: Издательский дом «Стратегия», 2003.
11. Тулаева С.А., Гладун Е.Ф., Захарова О.В. Молодежь коренных малочисленных народов Севера: стратегии конструирования идентичности // Журнал социологии и социальной антропологии. 2022. Т. 25, № 1. С. 168–189. DOI: 10.31119/jssa.2022.25.1.6
12. Саликов М.С., Гончаров М.В., Кузнецова С.С. и др. Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке: монография (под ред. М.С. Саликова). Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2014.
13. Этноэкологические аспекты духовной культуры. Ред.: В.И. Козлов, А.Н. Ямсков, Н.И. Григулевич. М.: ИЭА РАН, 2005.

14. Belolyubskaya G. The Far-Eastern Hectare Law and land in the Sakha Republic (Russia) // Polar Science. 2021. Vol. 29. Article No. 100683. DOI: 10.1016/j.polar.2021.100683
15. Berkes F. Sacred ecology. Traditional ecological knowledge and resource management. Taylor and Francis, Philadelphia and London, UK. 1999.
16. Cueva K., Lavoie J.G., Gladun E., Larsen C.V.L. Diving below the surface: A framework for arctic health research to support thriving communities // Scandinavian Journal of Public Health. 2021. Article No. 14034948211007694. DOI: 10.1177/14034948211007694
17. Dmitrieva D., Romasheva N. Sustainable Development of Oil and Gas Potential of the Arctic and Its Shelf Zone: The Role of Innovations // Journal of Marine Science and Engineering. 2020. Vol. 8. Article No. 1003. DOI: 10.3390/jmse8121003
18. Filippova V. Adaptation of the indigenous peoples to climate change effects in Yakutia: Gender aspects // Polar Science. 2020. Vol. 26. Article No. 100596. DOI: 10.1016/j.polar.2020.100596
19. Gadgil M., Berkes F., and Folke C. Indigenous knowledge for biodiversity conservation // Ambio. 1993. Vol. 22, no. 2/3. P. 151–156.
20. Gladun E., Chebotarev G. Participation of the Northern Indigenous Peoples in the Management of the Russian Arctic Territories and Its Legal Protection // NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2015. Vol. 8, no. 1. P. 111–133. DOI: 10.1515/nispa-2015-0006
21. Gladun E., Ivanova K. Preservation of Territories and Traditional Activities of the Northern Indigenous Peoples in the Period of the Arctic Industrial Development. In: Latola K., Savela H. (eds) The Interconnected Arctic – UArctic Congress 2016. Springer Polar Sciences, Springer, Cham, 2017. P. 135–147. DOI: 10.1007/978-3-319-57532-2_14
22. Gladun E., Nysten-Haarala S., Tulaeva S. Indigenous economies in the Arctic: To thrive or to survive? // Elementa. 2021. Vol. 9, no. 1. Article No. 88. DOI: 10.1525/elementa.2019.00088
23. Gladun E., Zakharova O.V. Traditional Environmental Values as the Frameworks for Environmental Legislation in Russia // Ethics, Policy & Environment. 2020. Vol. 23, iss. 1. P. 37–52. DOI: 10.1080/21550085.2020.1746004
24. Hossain K. Securitizing the Arctic indigenous peoples: A community security perspective with special reference to the Sámi of the European high north // Polar Science. 2016. Vol. 10, iss. 3. P. 415–424. DOI: 10.1016/j.polar.2016.04.010
25. Houde M., Krümmel E.M., Mustonen T., Brammer J., Brown T.M., Chételat J., Dahl P.E., Dietz R., Evans M., Gamberg M., Gauthier M-J., Gérin-Lajoie J., Hauptmann A.L., Heath J.P., Henri D.A., Kirk J., Laird B., Lemire M., Lennert A.E., Letcher R.J., Whiting A. Contributions and perspectives of Indigenous Peoples to the study of mercury in the Arctic // Science of The Total Environment. 2022. Vol. 841. Article No. 156566. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2022.156566

26. Kudryashova E.V., Zadorin M.Y., Gladun E. Socio-cultural characteristics of the Russian Indigenous communities in the Barents region: Political and legal perspectives // Elementa. 2021. Vol. 8, no. 1. Article No. 48. DOI: 10.1525/elementa.445
27. Larsen S.V., Bors E.K., Johannsdottir L., Gladun E., Gritsenko D., Nysten-Haarala S., Tulaeva S., Sformo T. A Conceptual Framework of Arctic Economies for Policy Making, Research, and Practice // Global Policy. 2019. Vol. 10, iss. 4. P. 686–696. DOI: 10.1111/1758-5899.12720
28. Lavoie J., Stoor J.P., Cueva K., Larsen C.V.L., Gladun E. Indigenous Engagement in Health Research in Circumpolar Countries: An Analysis of Existing Ethical Guidelines // International Indigenous Policy Journal. 2022. Vol. 13, no. 1. DOI: 10.18584/iipj.2022.13.1.10928
29. Lavoie J.G., Stoor J.P., Rink E., Gladun E., Healey Akearok G., Kanayurak N. Cultural competence and safety in Circumpolar countries: an analysis of discourses in healthcare // International Journal of Circumpolar Health. 2022. Vol. 81, no. 1. Article No. 2055728. DOI: 10.1080/22423982.2022.2055728
30. Ljovkina A., Dusseault D., Zaharova J., Klochkov Y. Managing Innovation Resources in Accordance with Sustainable Development Ethics: Typological Analysis // Resources. 2019. Vol. 8, no. 2. Article No. 82. DOI: 10.3390/resources8020082
31. Merkin A., Nikolaev A., Nikoforov I., Komarov A., Glover M. Trends in tobacco smoking and smoking cessation in Russia with a focus on Indigenous populations: A narrative review // Global Epidemiology. 2021. Vol. 3. Article No. 100043. DOI: 10.1016/j.gloepi.2020.100043
32. Milshina Y., Pavlova D. Chapter 15 – Future prospects for the management of water resources in Russia using indigenous technical knowledge. In: Water Conservation and Wastewater Treatment in BRICS Nations. Technologies, Challenges, Strategies and Policies. 2020. P. 297– 319. DOI: 10.1016/B978-0-12-818339-7.00015-1
33. Novoselov A., Potravny I., Novoselova I., Gassiy V. Compensation fund as a tool for sustainable development of the Arctic indigenous communities // Polar Science. 2021. Vol. 28. Article No. 100609. DOI: 10.1016/j.polar.2020.100609
34. Sulyandziga L. Indigenous peoples and extractive industry encounters: Benefit-sharing agreements in Russian Arctic // Polar Science. 2019. Vol. 21. P. 68–74. DOI: 10.1016/j.polar.2018.12.002
35. Tysiachniouk M.S., Mc Dermott C.L., Kulyasova A.A., Teitelbaum S., Elbakidze M. The politics of scale in global governance: Do more stringent international forest certification standards protect local rights in Russia? // Forest Policy and Economics. 2021. Vol. 125. Article No. 102407. DOI: 10.1016/j.forpol.2021.102407
36. Vinogradova V., Titkova T., Zolotokrylin A. How climate change is affecting the transitional natural zones of the Northern and Arctic regions of Russia // Polar Science. 2021. Vol. 29. Article No. 100652. DOI: 10.1016/j.polar.2021.100652

37. Vecchio E.A., Dickson M., Zhang Y. Indigenous mental health and climate change: A systematic literature review // *The Journal of Climate Change and Health*. 2022. Vol. 6. Article No. 100121. DOI: 10.1016/j.joclim.2022.100121
38. Vylka Ravna Z. "Skills come with experience" a pedagogical study of different forms of communication in Nenets nomadic communities in Northern Russia // *Learning and Instruction*. 2021. Vol. 71. Article No. 101373. DOI: 10.1016/j.learninstruc.2020.101373
39. York A.M., Zdor E., BurnSilver S., Degai T., Monakhova M., Isakova S., Petrov A.N., Kempf M. Institutional navigation of oceans governance: Lessons from Russia and the United States Indigenous multi-level whaling governance in the Arctic // *Earth System Governance*. 2022. Vol. 14. Article No. 100154. DOI: 10.1016/j.esg.2022.100154

REFERENCES

1. Adaev, V. N. (2007) *Traditional ecological culture of Khanty and Nenets*. Tyumen: Vector Book. (In Russian).
2. Gladun, E. F., Nisten-Khaarala, S., Tulaeva, S. A. and Zakharova, O. V. (2022) 'Indigenous economy in the Arctic regions: traditions, market, state (the example of the transformation of the economic activity of the Indigenous peoples in Russia, Finland, and the USA)', *Journal of Economic Sociology*, 23(3), pp. 11–41. (In Russian).
3. Golovkina, O. V. (2009) 'Multiculturalism and the problem of national identity in Canada', *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 6, pp. 117–127. (In Russian).
4. Golovnev, A. V., Komova, E. A. (2022) 'Ethnoexpertise: Taymyr discourse', *Sibirskie istoricheskie issledovaniya*, 4, pp. 158–175. (In Russian). DOI: 10.17223/2312461X/38/9
5. Gunaev, E. A. (2016) 'On the problem of determining the status of "indigenous peoples": the precedent of the Republic of Sakha (Yakutia)', *Vestnik Instituta kompleksnykh issledovanii aridnykh territorii*, 2(33), pp. 81–87. (In Russian).
6. Kryazhkov, V. A. (2023) 'Federal legislation on the indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East of Russia: novelties of recent years', *State and Law*, 4, pp. 72–83. (In Russian).
7. Kukushkina, A. V. (2010) *Arctic: environmental protection during hydrocarbon production (international legal aspects)*. A.V. Kukushkina, V.N. Shishkin (eds). Moscow: Afrika. (In Russian).

8. Lukin, Yu. F. (2013) 'Are the Nenets an endangered ethnic group?', *Arctic and North*, 12, pp. 1–19. (In Russian).
9. Novikova, N. I. (ed.) (2003) *The deer is always right. Studies in legal anthropology*. Moscow: "Strategy". (In Russian).
10. Tulaeva, S. A., Gladun, E. F. and Zakharova, O. V. (2022) 'Youth of the indigenous small-numbered peoples of the North: Identity construction strategies', *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii*, 25(1), pp. 168–189. (In Russian). DOI: 10.31119/jssa.2022.25.1.6
11. Salikov, M. S., Goncharov, M .V., Kuznetsova, S. S. et al. (2014) *Ethnicity. Culture. Statehood. Problems of ethnic federalism in the XXI century: Monograph*. Yekaterinburg: Publishing house of UMTs UPI. (In Russian).
12. Kozlov, V. I., Yamskov, A. N. and Grigulevich, N. I. (eds) (2005) *Ethno-ecological aspects of spiritual culture*. Moscow: IEA RAS. (In Russian).
13. Belolyubskaya, G. (2021) 'The Far-Eastern Hectare Law and land in the Sakha Republic (Russia)', *Polar Science*, 29. DOI: 10.1016/j.polar.2021.100683
14. Berkes, F. (1999) *Sacred ecology. Traditional ecological knowledge and resource management*. UK: Taylor and Francis. Philadelphia and London. 1999.
15. Cueva, K., Rink, E., Lavoie, J. G., Gladun, E. and Larsen, C. V. L. (2021) 'Diving below the surface: A framework for arctic health research to support thriving communities', *Scandinavian Journal of Public Health*. DOI: 10.1177/14034948211007694
16. Dmitrieva, D. and Romasheva, N. (2020) 'Sustainable Development of Oil and Gas Potential of the Arctic and Its Shelf Zone: The Role of Innovations', *Journal of Marine Science and Engineering*, 8, Article No. 1003. DOI: 10.3390/jmse8121003
17. Filippova, V. (2020) 'Adaptation of the indigenous peoples to climate change effects in Yakutia: Gender aspects', *Polar Science*, 26, Article No. 100596. DOI: 10.1016/j.polar.2020.100596
18. Gadgil, M., Berkes, F. and Folke, C. (1993) 'Indigenous knowledge for biodiversity conservation', *Ambio*, 22(2/3), pp. 151–156.
19. Gladun, E. and Chebotarev, G. (2015) 'Participation of the Northern indigenous peoples in the management of the Russian Arctic territories and its legal protection', *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(1), pp. 111–133. DOI: 10.1515/nispa-2015-0006
20. Gladun, E. and Ivanova, K. (2017) 'Preservation of territories and traditional activities of the Northern indigenous peoples in the period of the Arctic industrial development', in: Latola K., Savela H. (eds) *The Interconnected Arctic – UArctic Congress 2016*. Springer Polar Sciences. Springer, Cham, pp. 135–147. DOI: 10.1007/978-3-319-57532-2_14
21. Gladun, E., Nysten-Haarala, S. and Tulaeva, S. (2021) 'Indigenous economies in the Arctic: To thrive or to survive?', *Elementa*, 9(1), Article No. 88. DOI: 10.1525/elementa.2019.00088

22. Gladun, E. and Zakharova, O. V. (2020) 'Traditional environmental values as the frameworks for environmental legislation in Russia', *Ethics, Policy & Environment*, 23(1), pp. 37–52. DOI: 10.1080/21550085.2020.1746004
23. Hossain, K. (2016) 'Securitizing the Arctic indigenous peoples: A community security perspective with special reference to the Sámi of the European high north', *Polar Science*, 10(3), pp. 415–424. DOI: 10.1016/j.polar.2016.04.010
24. Houde, M., Krümmel, E.M., Mustonen, T., Brammer, J., Brown, T. M., Chételat, J., Dahl, P. E., Dietz, R., Evans, M., Gamberg, M., Gauthier, M-J., Gérin-Lajoie, J., Hauptmann, A. L., Heath, J. P., Henri, D. A., Kirk, J., Laird, B., Lemire, M., Lennert, A. E., Letcher, R. J. and Whiting, A. (2022) 'Contributions and perspectives of indigenous peoples to the study of mercury in the Arctic', *Science of The Total Environment*, 841, Article No. 156566. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2022.156566
25. Kudryashova, E. V., Zadorin, M. Y. and Gladun, E. (2021) 'Socio-cultural characteristics of the Russian indigenous communities in the Barents region: Political and legal perspectives', *Elementa*, 8(1), Article No. 48. DOI: 10.1525/elementa.445
26. Larsen, S. V., Bors, E. K., Johannsdottir, L., Gladun, E., Gritsenko, D., Nysten-Haarala, S., Tulaeva, S. and Sformo, T. (2019) 'A conceptual framework of Arctic economies for policy making, research, and practice', *Global Policy*, 10(4), pp. 686–696. DOI: 10.1111/1758-5899.12720
27. Lavoie, J., Stoor, J. P., Cueva, K., Larsen, C. V. L. and Gladun, E. (2022) 'Indigenous engagement in health research in Circumpolar countries: An analysis of existing ethical guidelines', *International Indigenous Policy Journal*, 13(1). DOI: 10.18584/iipj.2022.13.1.10928
28. Lavoie, J. G., Stoor, J.P., Rink, E., Gladun, E., Healey Akearok, G. and Kanayurak, N. (2022) 'Cultural competence and safety in Circumpolar countries: An analysis of discourses in healthcare', *International Journal of Circumpolar Health*, 81(1), Article No. 2055728. DOI: 10.1080/22423982.2022.2055728
29. Ljovkina, A., Dusseault, D., Zaharova, J. and Klochkov, Y. (2019) 'Managing innovation resources in accordance with sustainable development ethics: Typological analysis', *Resources*, 8(2), Article No. 82. DOI: 10.3390/resources8020082
30. Merkin, A., Nikolaev, A., Nikoforov, I., Komarov, A. and Glover, M. (2021) 'Trends in tobacco smoking and smoking cessation in Russia with a focus on Indigenous populations: A narrative review', *Global Epidemiology*, 3, Article No. 100043. DOI: 10.1016/j.gloepi.2020.100043
31. Milshina, Y. and Pavlova, D. (2020) 'Chapter 15 – Future prospects for the management of water resources in Russia using indigenous technical knowledge', in: *Water conservation and wastewater treatment in BRICS nations. Technologies, challenges, strategies and policies*, pp. 297–319. DOI: 10.1016/B978-0-12-818339-7.00015-1
32. Novikova, N. I. (2017) 'Ethnological expertise in the Russian Federation: legal foundations and prospects for indigenous peoples', *Arctic XXI century. Humanitarian sciences*, 3(13), pp. 4–20. (In Russian).

33. Novoselov, A., Potravny, I., Novoselova, I. and Gassiy, V. (2021) ‘Compensation fund as a tool for sustainable development of the Arctic indigenous communities’, *Polar Science*, 28, Article No. 100609. DOI: 10.1016/j.polar.2020.100609
34. Sulyandziga, L. (2019) ‘Indigenous peoples and extractive industry encounters: Benefit-sharing agreements in Russian Arctic’, *Polar Science*, 21, pp. 68–74. DOI: 10.1016/j.polar.2018.12.002
35. Tysiachniouk, M. S., Mc Dermott, C. L., Kulyasova, A. A., Teitelbaum, S. and Elbakidze, M. (2021) ‘The politics of scale in global governance: Do more stringent international forest certification standards protect local rights in Russia?’, *Forest Policy and Economics*, 125, Article No. 102407. DOI: 10.1016/j.forpol.2021.102407
36. Vinogradova, V., Titkova, T. and Zolotokrylin, A. (2021) ‘How climate change is affecting the transitional natural zones of the Northern and Arctic regions of Russia’, *Polar Science*, 29, Article No. 100652. DOI: 10.1016/j.polar.2021.100652
37. Vecchio, E. A., Dickson, M. and Zhang, Y. (2022) ‘Indigenous mental health and climate change: A systematic literature review’, *The Journal of Climate Change and Health*, 6, Article No. 100121. DOI: 10.1016/j.joclim.2022.100121
38. Vylka Ravna, Z. (2021) “Skills come with experience” a pedagogical study of different forms of communication in Nenets nomadic communities in Northern Russia’, *Learning and Instruction*, 71, Article No. 101373. DOI: 10.1016/j.learninstruc.2020.101373
39. York, A. M., Zdor, E., BurnSilver, S., Degai, T., Monakhova, M., Isakova, S., Petrov, A. N. and Kempf, M. (2022) ‘Institutional navigation of oceans governance: Lessons from Russia and the United States Indigenous multi-level whaling governance in the Arctic’, *Earth System Governance*, 14, Article No. 100154. DOI: 10.1016/j.esg.2022.100154

Статья поступила в редакцию 08.02.2023;
одобрена после рецензирования 08.06.2023;
принята к публикации 06.09.2023.

Научная статья

УДК: 351/354; 338.001.36; 004

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-155-180

МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕЙТИНГИ КАК ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ ИННОВАЦИОННОГО КЛИМАТА СТРАНЫ: ПОЗИЦИИ РОССИИ

Власова Валерия Вадимовна¹

¹ Кандидат экономических наук, заведующий отделом исследований инноваций, научный сотрудник, доцент, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт статистических исследований и экономики знаний; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 11; vvvlasova@hse.ru; ORCID: 0000-0002-9079-0979

Аннотация. В статье представлен обзор подходов к оценке деловой среды для развития инновационного бизнеса. В качестве основного инструмента, который обеспечивает комплексный мониторинг широкого круга факторов внешней среды, определяющих благоприятность деловой среды для инноваций, рассматриваются международные рейтинги (индексы). В работе обсуждаются возможности и ограничения анализа инновационного климата с использованием международных рейтингов, а также формулируются основные требования, которые следует предъявлять к подобным проектам при анализе национальных инновационных систем и совершенствовании государственного регулирования инновационной сферы. Выявлены и проанализированы 16 международных рейтингов, опосредованно или прямо обеспечивающих агрегированную на страновом уровне оценку условий и (или) результатов инновационной деятельности. Показано, что подходы разработчиков к определению инновационного климата зачастую не имеют теоретических обоснований, а публичной верифицируемой методологией, устойчивостью оценок и прозрачностью исходных данных характеризуются только некоторые из индексов. В этом ряду выделяется Глобальный инновационный индекс, удовлетворяющий большинству сформулированных критериев. На его примере в статье анализируются лонгитюдные данные за 2017–2021 гг. для выявления сильных и слабых сторон инновационной системы России с учетом бенчмаркинга динамики развития по широкому спектру стран, охваченных гармонизированным наблюдением. Полученные результаты отражают аналитические возможности международных рейтингов инноваций, а также позволяют выделить факторы, способные сыграть свою роль в достижении страной глобального инновационного лидерства в будущем, и сформулировать рекомендации в области государственной инновационной политики.

Ключевые слова: инновации, деловая среда, рамочные условия, национальная инновационная система, инновационное развитие, композитные индексы, инновационный климат, инновационная политика, государственное регулирование.

Для цитирования: Власова В.В. Международные рейтинги как инструмент оценки инновационного климата страны: позиции России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 155–180. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-155-180.

Original article

WHAT GLOBAL COMPOSITE INDEXES CAN TELL ABOUT INNOVATION CLIMATE IN RUSSIA

Valeriya V. Vlasova¹

¹ Candidate of Sciences (PhD), Head of unit for innovation studies, Research fellow, Associate Professor, HSE University, Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge; 11 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation; vvvlasova@hse.ru; ORCID: 0000-0002-9079-0979

Abstract. The article presents a review of approaches to assessing the business climate for innovation. Composite indexes are considered the main tool for comprehensive monitoring of a wide range of external environment factors that determine the favorability of the business climate for innovation. The paper discusses the opportunities and limitations of analyzing the innovation climate using international rankings; and formulates the main requirements for such projects for targeted use to analyze national innovation systems and improve state regulation of innovation. The paper identifies and analyzes 16 international projects that indirectly or directly provide an aggregated country-level assessment of the conditions and (or) results of innovation activities. It is shown that the approaches of indexes developers to determine the innovation climate often have no theoretical justification, and only some of the projects are characterized by publicly verifiable methodology, sustainability of assessments and transparency of initial data. The Global Innovation Index, which satisfies most of the formulated criteria, stands out in this row. Based on the Global Innovation Index example, the empirical part of the article uses its longitudinal data for 2017–2021 to identify strengths and weaknesses of the national innovation system of Russia, taking into account benchmarking of development dynamics across a wide range of countries covered by the harmonized observation. The obtained results reflect the analytical potential of international innovation rankings, as well as allow identifying factors which may contribute to or hinder the achievement of the global innovation leadership and formulating policy recommendations.

Keywords: innovation, business climate, framework conditions, national innovation system, development, composite indexes, innovation climate, innovation policy, state regulation.

For citation: Vlasova, V.V. (2023) 'What global composite indexes can tell about innovation climate in Russia', *Public Administration Issues*, 3, pp. 155–180. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-155-180 (in Russian).

JEL Classification: O32, O38, O4.

Введение

Поведение экономических акторов в значительной мере определяется консенсусом относительно действующих «правил игры», возможностей и ограничений, связанных с окружающей их деловой средой. Стратегии фирм формируются исходя из представлений о возможных «историях успеха», потенциально работающих (и неработающих) бизнес-моделях, с поправкой на конкретные отрасли, рынки и, в конечном счете, на национальные юрисдикции. Необходимость формирования сложных компетенций, постепенное наращивание инновационного потенциала, отложенный характер результатов и риски, связанные с самой природой инноваций (OECD, Eurostat, 2018), объясняют чувствительность стратегий фирм к качеству бизнес-климата.

При этом общеизвестно, что от способностей национального бизнеса к эффективной инновационной деятельности сегодня зависят не только перспективы устойчивого экономического роста, но и возможности технологического апгрейда экономики, продвижения в глобальных цепочках стоимости, а также трансформационный потенциал и способность экономики страны к таргетированию социально-значимых задач (Alcorta et al., 2021; Fagerberg, Srholec, 2008; Lee et al., 2021; OECD, 2015). А в условиях масштабных санкционных ограничений инновации становятся фактически и условием обеспечения национальной безопасности.

Одним из важнейших с точки зрения перспектив развития страны и экономического роста аспектов делового климата является то, в какой мере сложившиеся правила игры стимулируют бизнес к созданию инноваций и конкуренции за счет «шумпетерианской» ренты, т.е. конкурентных преимуществ, основанных на новых полезных свойствах продукции, повышении эффективности и производительности, внедрении новых технологий. Без комплексной оценки параметров деловой среды и факторов, сдерживающих развитие инноваций, невозможно совершенствование регулирования в сфере инноваций и эффективная реализация государственной политики.

Предметом современных научных дискуссий часто становятся характеристики благоприятной деловой среды для инновационной деятельности (Барабанов, Долгопятова, 2012; Гохберг, 2003; Гохберг, Кузнецова, 2012), а также выработка понятия инновационного климата.

Для измерения широкого круга характеристик социальных и экономических систем, определяющих инновационный климат в стране, необходим комплексный подход. Одним из них служат композитные индексы инноваций, развитие которых началось с новаторской работы Х. Холленштейна (Hollenstein, 1996). Объединяя разнообразные показатели в единый комплексный индикатор, они выступают инструментом «снижения сложности» и представляют хоть и упрощенную, но агрегированную оценку уровня развития национальных инновационных систем. Сформированные на их основе *рейтинги* могут выступать инструментом совершенствования регулирования и гармонизации государственной политики в сфере инноваций. Однако в условиях возрастающего числа независимых рейтинговых оценок возникает вопрос, какие международные рейтинги и соответствующие индексы могут выступать надежным инструментом оценки условий для развития инновационного бизнеса различными представителями политических и деловых кругов.

В статье систематизированы основные международные рейтинги (индексы), опосредованно или прямо нацеленные на агрегированную на стратегическом уровне оценку условий для развития инновационного бизнеса. Выявлены преимущества и ограничения различных методологических подходов и представлена оценка позиций России в ключевых рейтингах инноваций. Далее на примере Глобального инновационного индекса продемонстрированы возможности использования международных рейтингов (индексов) для оценки инновационного климата страны, выявления сильных и слабых сторон инновационной системы. В заключении обсуждается потенциал международных рейтингов как источника информации для принятия управленческих решений в сфере инноваций, представлены практические рекомендации для достижения Россией глобального инновационного лидерства. Полученные результаты способствуют расширению информационной и аналитической базы для принятия управленческих решений в сфере государственной инновационной политики.

Подходы к оценке деловой среды для развития инновационного бизнеса

Системный взгляд на инновации, отраженный в модели «открытых инноваций» (Chesbrough, 2003), и системный подход к анализу инновационного потенциала стран, представленный в рамочной концепции «национальных инновационных систем» (Freeman, 1987; Lundvall, 1992; Nelson, 1993), подчеркивают важность внешней среды, в которой осуществляют свою деятельность компании (Тюрчев, 2021). Она оказывает влияние на стимулы бизнеса к инновациям, стратегии и траектории их развития, а также конечную результативность инноваций. Так как инновационная деятельность предприятий встроена в политические, социальные, организационные и экономические системы, их характеристики во многом определяют потенциал развития инновационного бизнеса в стране (Carvalho et al., 2015; Hekkert et al., 2007; Lundvall, 2007).

Одной из наиболее масштабных попыток классификации факторов внешней среды, влияющих на инновационную деятельность предприятий, является разработка глобального *think tank* – Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), осуществляющей регулирование практически всех важнейших вопросов экономического развития мира.

В рекомендациях по сбору и анализу данных по инновациям в бизнес-секторе – Руководстве Осло (OECD, Eurostat, 2018) – внешняя среда для бизнес-инноваций определяется как совокупность пяти элементов: 1 – пространственные и географические факторы, 2 – рыночные факторы, включая ресурсы (характеристики поставщиков, финансовых рынков и рабочей силы), результаты (структура спроса на текущих и потенциальных рынках сбыта, данные о масштабах конкуренции на товарных рынках и действующих стандартах) и информация о посредниках и цифровых платформах, 3 – управление знаниями (входящие и исходящие потоки), 4 – государственная политика (нормативно-правовая база и налоговая система, государственная поддержка компаний, инфраструктурные услуги и макроэкономическая политика), 5 – общество и окружающая среда. Данные факторы находятся вне непосредственного контроля руководства компаний, однако имеют высокую значимость для принятия управленческих решений. Их учет необходим при выработке повестки государственной политики в сфере инноваций, выборе ее стратегических приоритетов и формировании портфеля ее инструментов.

В реальности, однако, трудно получить комплексные оценки состояния деловой среды для инноваций. Одним из немногих инструментов, применяемых к подобным многомерным концепциям, выступают сводные индексы (Saisana, Tarantola, 2002). Отличительной особенностью рассчитанных на страновом уровне композитных индексов инноваций и сопровождающих их международных рейтингов является комбинирование для их расчета количественных и качественных данных: официальной статистики, глобальных цифровых платформ и результатов специализированных опросов. Это дает более достоверную оценку нелинейным процессам в сфере инноваций и позволяет охарактеризовать инновационный климат в целом и его отдельные элементы. При этом количественные итоговые оценки сравнительно легко контролировать и интерпретировать (Nardo et al., 2008).

Вместе с тем очевидно, что разработка индексов и международных рейтингов требует тонкой настройки, и результаты должны использоваться с предельной аккуратностью (Joint Research Centre-European Commission, 2008). Такие исследования являются независимыми и обычно проводятся международными межгосударственными или негосударственными организациями. В связи с этим репутация разработчиков, ответственных за выбор методологической модели (обоснованность операционализации сложного понятия через его элементы) и методологии агрегации данных (включая обеспечение достоверности, объективности, прозрачности и воспроизведимости исходных данных, корректного учета выбросов и пропущенных значений и др.), играет существенную роль (Grupp, Mogee, 2004).

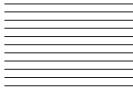
Также, говоря о международных рейтингах стран, при их расчетах не учитываются национальные особенности (исторические, экономические, культурные и др.). Результаты таких исследований не выступают инструментами принятия политических решений, но служат источником сигналов и ориентиров, индикатором эффективности инновационного развития и деятельности властей (Cherchye et al., 2007; Edquist, 2010).

С целью выявления международных рейтингов (индексов), которые могут использоваться в качестве инструмента оценки деловой среды для развития инновационного бизнеса, на первом шаге был произведен поиск и обзор более 50 рейтингов (индексов), в которых содержатся оценки рамочных условий для инновационной деятельности. Далее они были проанализированы на предмет соответствия следующим критериям: включение показателей, связанных с определенными в Руководстве Осло факторами внешней среды для бизнес-инноваций, анализ на страновом уровне и охват не менее 35 экономик мира. Это позволило выделить 16 международных рейтингов (индексов), опосредованно (группа 1) или прямо (группа 2) обеспечивающих агрегированную на страновом уровне оценку условий и (или) результатов инновационной деятельности (табл. 1). На последнем шаге был произведен анализ соответствия выявленных рейтингов (индексов) основным критериям надежности: обоснованность и устойчивость методологической модели, публичность и прозрачность методики и исходных данных, высокая репутация разработчиков.

Первая группа включает шесть рейтингов, направленных преимущественно на маркирование факторов деловой активности и рыночных условий в странах. Инновационный климат характеризуют лишь отдельные индикаторы.

Рейтинг, публикуемый в «Докладе о свободе в мире» (*Freedom in the World Report*), ориентирован на исследование состояния политических и гражданских свобод и в наименьшей степени анализирует аспекты делового климата в странах мира. Он включает семь компонент: избирательный процесс, политический плюрализм и причастность, функционирование правительства, свобода выражения мнений и убеждений, ассоциативные и организационные права, верховенство права, личная автономия и индивидуальные права.

Другие два рейтинга – Рейтинг глобальной конкурентоспособности (*IMD World Competitiveness Ranking*) и Глобальный индекс предпринимательства и развития (*The Global Entrepreneurship and Development Index*) – не имеют детализированного описания используемых методологических подходов в открытом доступе. Первый представляет оценку стран по четырем направлениям: состояние экономики, эффективность правительства, состояние деловой среды и состояние инфраструктуры, измеряемых по 255 критериям. Его цель – совершенствование государственной политики для повышения глобальной конкурентоспособности стран. Второй индекс измеряет качество предпринимательства, масштабы и глубину поддерживающей предпринимательской экосистемы по 14 направлениям на основе 49 индикаторов.

*Таблица 1***Характеристики основных международных рейтингов инноваций**

Название	Организация	Фокус исследования	Год запуска	Периодичность	Количество стран (год¹)	Место России
<i>Группа 1 – Опосредованно включают рамочные условия для инновационной деятельности</i>						
Freedom in the World Report	Freedom House	Политические права и гражданские свободы	1973	Ежегодно	195 (2022)	– ²
IMD World Competitiveness Ranking	Institute of Management Development	Среда для конкурентоспособного бизнеса	1996	Ежегодно	64 (2021)	45
The Global Entrepreneurship and Development Index	Global Entrepreneurship Development Institute	Предпринимательская экосистема	2011	Ежегодно	137 (2019)	78
Global Competitiveness Index	The World Economic Forum (WEF)	Драйверы долгосрочной конкурентоспособности	2004	Ежегодно	141 (2020)	43
Legatum Prosperity Index	The Legatum Institute	Социально-экономическое процветание	2007	Ежегодно	167 (2021)	76
Ease of Doing Business Ranking	World Bank	Нормативно-правовое регулирование в сфере ведения бизнеса	2004	Ежегодно	190 (2020)	28
<i>Группа 2 – Непосредственно включают условия и (или) результаты инновационной деятельности</i>						
Global Innovation Index	WIPO (Portuguese Institute)	Ресурсы и результаты инновационной деятельности	2007	Ежегодно	132 (2021)	45
European Innovation Scoreboard	European Commission	Стратегии инновационного развития стран ЕС	2001	Ежегодно	38+10 вне основной выборки (2021)	35 (из 39) / 42 (48)

Название	Организация	Фокус исследования	Год запуска	Периодичность	Количество стран (год ¹)	Место России
<i>Группа 2 – Непосредственно включают условия и (или) результаты инновационной деятельности</i>						
Bloomberg Innovation Index	Bloomberg L.P.	Условия для развития инновационного бизнеса	2013	Ежегодно	60 (2021)	12
EBRD Knowledge Economy Index	European Bank for Reconstruction and Development	Развитие экономики знаний	2019	Единственная публикация	46 (2019)	17
International Innovation Index	BCC, National Association of Manufacturers, Manufacturing Institute	Ресурсы и результаты инновационной деятельности	2009	Единственная публикация	110 (2009)	49
A new ranking of the world's most innovative countries	Economist Intelligence Unit	Ресурсы и результаты инновационной деятельности	2007	2 публикации	82 (2009)	– ²
Readiness for the Future of Production	WEF, A. T. Kearney	Факторы и условия преобразования производственных систем	2018	Единственная публикация	100 (2018)	– ²
Global Innovation Policy Index	ITIE, Kauffman Foundation	Аспекты инновационной политики стран	2012	Единственная публикация	55 (2012)	– ²
Innovation Capacity Index	A. López-Claros, Y. N. Mata	Инновационный климат	2010	2 публикации	130 (2011)	56
National Innovation Capacity Index	M. E. Porter, S. Stern	Факторы интенсивности инновационной деятельности	2001	Единственная публикация	75 (2001)	30

*Примечание:*¹ – последний год, за который имеются данные, ² – отсутствует сводный рейтинг стран.

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

Индексы «Индекс глобальной конкурентоспособности» (далее – ИГК) (*Global Competitiveness Index*), «Рейтинг легкости ведения бизнеса» (*Ease of Doing Business*), «Индекс процветания стран мира» (*Legatum Prosperity Index*) характеризуются публичной, обоснованной и устойчивой методологической моделью и используют достоверные, прозрачные исходные данные. Тем не менее лишь некоторые индикаторы связаны с оценкой выделяемых в Руководстве Осло факторов внешней среды для бизнес-инноваций.

ИГК включает 12 направлений (23 компонента и 103 индикатора), отражающих в том числе характеристики институционального развития, состояние инфраструктуры, макроэкономическую ситуацию, эффективность рынка труда и товарного рынка, уровень развития финансовой системы, образование и профессиональные навыки, динамику бизнеса и другие. В качестве отдельного направления выделен инновационный потенциал, однако он включает преимущественно результаты инновационной деятельности (субкомпоненты: взаимодействие и разнообразие, исследования и разработки, коммерциализация).

Индекс процветания стран мира нацелен на выявление факторов, формирующих общественное благосостояние. Его структура включает три субиндекса: инклюзивные общества, открытые экономики и люди, наделенные возможностями (12 компонент и 294 индикатора). Компонента «бизнес-среда» включает различные факторы деловой активности, включая конкурентоспособность на внутреннем рынке, среду для создания бизнеса, бремя регулирования, гибкость рынка труда, ценовые искажения. Однако несмотря на комплексную структуру, индекс не включает показатели, непосредственно связанные с инновационной деятельностью компаний.

Рейтинг легкости ведения бизнеса представляет собой комплексную оценку условий для создания и функционирования компаний в странах мира, лишь опосредованно характеризуя условия для развития инноваций. Формируется он на основе 49 индикаторов, сгруппированных в 10 направлений, и используется преимущественно для оценки прогресса стран в области совершенствования нормативно-правового регулирования бизнес-среды. Последняя публикация рейтинга была в 2020 г., далее Всемирный банк принял решение приостановить публикацию рейтинга.

Вторая группа включает 10 индексов (рейтингов), непосредственная цель которых связана с оценкой условий и (или) результатов инновационной деятельности.

Их развитие началось с публикации в 2001 г. Индекса национального инновационного потенциала, включающего 24 индикатора и четыре субиндекса: научно-технический персонал, инновационная политика, кластерная среда и качество связей между общей инновационной инфраструктурой и инновационными кластерами (Porter and Stern, 2001). Россия заняла в нем 30-е место из 75, по субиндексам – 3-е, 52-е, 30-е и 42-е соответственно.

Далее было предпринято еще несколько попыток формализовать инновационный климат и разработать комплексную систему индикаторов для его измерения. Однако систематизация и подробный анализ данных индексов свидетельствуют о ряде ограничений для использования их в качестве

надежной информационной базы для выявления и сопоставления сильных и слабых сторон национальных инновационных комплексов, а также для прогнозирования и разработки стратегий в сфере инноваций.

Во-первых, наблюдаются существенные различия в трактовке самого понятия инновационного климата. Так, ряд разработчиков интерпретируют рамочные условия для инновационной деятельности в границах таких параметров, как кадровая обеспеченность, исследовательская инфраструктура и степень цифровизации экономики. Другие рейтинги определяют инновационный климат значительно шире и включают в это понятие такие параметры, как налогово-бюджетная политика, регулирование в области защиты прав интеллектуальной собственности, торговую конъюнктуру и иные факторы. Во-вторых, подавляющее большинство проектов (7 из 10) носят несистемный характер (1–2 публикации). В-третьих, лишь немногие разработчики дают пояснения к используемым методологическим подходам и предоставляют публичный доступ к исходным данным.

В результате только четыре индекса (рейтинга) отличает соответствие большинству критериев надежности: обоснованность и устойчивость методологической модели, публичность и прозрачность методики и исходных данных, высокая репутация разработчиков. В Таблице 2 представлена их структура и основные компоненты. Примечательно, что сквозной фактор, влияющий на позиции страны в рейтинге – качество институтов и государственной политики по оценкам Всемирного экономического форума.

Таблица 2

Структура ключевых международных индексов (рейтингов) в сфере инноваций

Название	Структура индекса
Индекс экономики знаний (ИЭЗ)	<p>Итоговый рейтинг рассчитывается как среднее арифметическое 4 субиндексов, включающих 10 компонентов. Формируется на основе 38 индикаторов.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Институты для инноваций: экономическая открытость (<i>4 индикатора</i>), деловой климат (<i>3 индикатора</i>), государственное управление (<i>3 индикатора</i>). 2. Навыки для инноваций: общие навыки (<i>2 индикатора</i>), специальные навыки (<i>7 индикаторов</i>). 3. Инновационная система: ресурсы инноваций (<i>5 индикаторов</i>), результаты инноваций (<i>4 индикатора</i>), связи в рамках инновационной системы (<i>5 индикаторов</i>). 4. Инфраструктура ИКТ: доступность ИКТ (<i>2 индикатора</i>), использование ИКТ (<i>3 индикатора</i>)
Инновационный индекс Bloomberg (ИИБ)	<p>Формируется на основе 7 компонентов, рассчитанных по 17 индикаторам.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Затраты на исследования и разработки. 2. Производительность. 3. Концентрация высокотехнологичных компаний. 4. Охват высшим образованием. 5. Добавленная стоимость технологического производства. 6. Патентная активность. 7. Число исследователей

Название	Структура индекса
Европейский инновационный индекс (ЕИИ)	<p>Имеет 4 субиндекса, включающих 12 компонентов. Формируется на основе 32 индикаторов.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Рамочные условия: кадры (3 индикатора), привлекательность исследовательской инфраструктуры (3 индикатора), цифровизация (2 индикатора). 2. Инвестиции: финансирование (3 индикатора), частные инвестиции (3 индикатора), использование ИТ (2 индикатора). 3. Инновационная деятельность: инновационные МСП (2 индикатора), коопeração (3 индикатора), интеллектуальные активы (3 индикатора). 4. Эффекты: влияние на занятость (2 индикатора), влияние на продажи (3 индикатора), экологическая устойчивость (3 индикатора)
Глобальный инновационный индекс (ГИИ)	<p>Итоговый рейтинг рассчитывается как среднее 2 субиндексов – ресурсов инноваций и результатов инноваций, включающих 7 компонентов. Формируется на основе 81 индикатора.</p> <p>Субиндекс «Ресурсы инноваций»:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Институты: политические условия (2 индикатора), законодательная база (3 индикатора), предпринимательская среда (2 индикатора). 2. Человеческий капитал и наука: образование (5 индикаторов), высшее образование (3 индикатора), научные исследования и разработки (4 индикатора). 3. Инфраструктура: ИКТ (4 индикатора), основная инфраструктура (3 индикатора), экологическая устойчивость (3 индикатора). 4. Уровень развития рынка: кредиты (3 индикатора), инвестиции (4 индикатора), торговля и конкуренция (3 индикатора). 5. Уровень развития бизнеса: знания сотрудников (5 индикаторов), инновационные связи (5 индикаторов), приобретение знаний (5 индикаторов). <p>Субиндекс «Результаты инноваций»:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Развитие технологий и экономики знаний: создание знаний (5 индикаторов), влияние знаний (5 индикаторов), распространение знаний (4 индикатора); 7. Развитие креативной деятельности: нематериальные активы (4 индикатора), креативные товары и услуги (5 индикаторов), онлайн-креативность (4 индикатора)

Индекс экономики знаний (*EBRD Knowledge Economy Index*) – исследование проводится Европейским банком реконструкции и развития для оценки развития экономики знаний в странах – адресатах деятельности банка (38 стран) и в восьми странах – членах ОЭСР. Рассчитывается на основе 38 индикаторов, объединенных в 10 соответствующих компонентов и 4 субиндекса: институты для инноваций, навыки для инноваций, инновационная система, инфраструктура ИКТ. Исследование было проведено единожды в 2019 г. Россия заняла 17-е место (позиции по субиндексам – 27, 9, 16 и 11 соответственно).

Инновационный индекс *Bloomberg (Bloomberg Innovation Index)* публиковался ежегодно с 2013 по 2021 г. и позволял маркировать условия для развития инновационного бизнеса в экономиках мира. В 2021 г. индекс охватывает 60 стран (Россия заняла 12-е место) и рассчитывается на основе 7 метрик по 17 индикаторам, однако ограниченный доступ к описанию методологии и используемых в расчетах данных не позволяет более детально проанализировать его структуру, что снижает доверие к результатам исследования.

Европейский инновационный индекс (*European Innovation Scoreboard*) (далее – ЕИИ), запущенный в 2001 г., ежегодно представляет бенчмаркинг реализации стратегий инновационного развития стран Европейского союза (ЕС) с целью определения приоритетов государственной инновационной политики. Он характеризуется максимальным присутствием статистических индикаторов, прозрачностью методологии и доступностью используемых при расчете данных, однако перечень анализируемых индикаторов (32) и охват стран ограничен. В основной выборке ЕИИ–2021 представлено 27 стран ЕС, 11 стран-соседей и 10 «глобальных конкурентов», включая Россию. Соотнесение итогового значения индекса России с результатами итогового рейтинга стран ЕС позволяет заключить, что Россия занимает 35-е место (из 38), находясь между Болгарией и Северной Македонией.

Глобальный инновационный индекс (далее – ГИИ) (*Global Innovation Index*) публикуется ежегодно с 2007 г. Его отличает широкий круг индикаторов, отражающих потенциал, результативность и рамочные условия инновационной деятельности (81 индикатор в ГИИ–2021) и широкий охват стран (132). Также ГИИ характеризуется публично верифицируемой методологией, устойчивостью оценок и прозрачностью исходных данных. Несмотря на ежегодные модификации в практике формирования рейтинга (изменения в составе рассматриваемых стран, корректировки методологии оценки показателей, обновления источников данных, учет выбросов в данных и пропущенных значений и т.п.), концептуальная рамка измерения потенциала и результатов инновационной деятельности неизменна уже более 10 лет. Отличительной особенностью является также наличие международного консультативного совета, включающего экспертов и специалистов-практиков в области инноваций из разных стран, в том числе из России. Выявленные характеристики ГИИ делают его самым известным глобальным исследованием и надежным инструментом для сопоставительного анализа потенциала и результативности инновационной деятельности различных стран мира.

В российском исследовательском поле также существует ряд инициатив по изучению деловой среды для инновационного бизнеса, однако они не являются международными проектами и нацелены преимущественно на изучение условий предпринимательской и инвестиционной деятельности и анализ региональных различий.

В качестве примеров можно выделить: Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов (издается рейтинговым агентством «Эксперт РА» ежегодно с 1996 г.); доклады о развитии малого и среднего предпринимательства в регионах России (разрабатывается «Опорой России», последний – в 2012 г.); серия аналитических докладов «Рейтинг инновационного развития субъектов РФ» (издается ИСИЭЗ НИУ ВШЭ ежегодно с 2012 г.); Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата (разрабатывается АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» ежегодно с 2014 г.); Рейтинг инновационных регионов России (2014–2018 гг., разработчик – Ассоциация инновационных регио-

нов России); «Индекс научно-технологического развития субъектов Российской Федерации» (2015–2019 гг., разработчик – рейтинговое агентство «РИА Рейтинг»); доклад «Высокотехнологичный бизнес в регионах России» (2018–2020 гг., разработчик – РАНХиГС) и другие.

Отдельно можно выделить серию Национальных докладов об инновациях в России (последний – в 2017 г., разработчик – АО «РВК» совместно с профильными министерствами и ведущими аналитическими центрами, включая НИУ ВШЭ). В последнем выпуске «Национального доклада об инновациях в России – 2017» были структурированы рамочные условия для инновационного развития, которые включали четыре аспекта: человеческий капитал (качество образования, качество науки, инфраструктура, транспорт и энергетика, телекоммуникации); зрелость отраслей (рынки, структура экономики); институты (власть, право, предпринимательство) и ценности (сила личности, межличностное доверие, отношение к науке и технологиям, толерантность, институциональное доверие, отношение к предпринимательству). Результаты представляют аналитические оценки и обзор развития инновационной системы в России, однако не включают межстранных сопоставлений (только сравнение с группами стран), четкого описания используемой методологии и перечня используемых индикаторов.

Другая инициатива реализуется Центром конъюнктурных исследований ИСИЭЗ НИУ ВШЭ, который с 2009 г. проводит регулярные мониторинги деловой активности организаций различных видов экономической деятельности в России. Публикации охватывают отдельные аспекты внешней среды для инновационной деятельности, однако не содержат оценок качества и развития инновационного климата.

Результаты систематизации и анализа различных подходов к оценке деловой среды для развития инновационного бизнеса подтверждают, что международные рейтинги (комплексные индексы) – один из немногих инструментов, позволяющих измерять рамочные условия для инноваций в экономике во всей их сложности, противоречивости и взаимосвязанности (см., например: Kiseláková et al., 2018; Kravchenko et al., 2013; Власова и др., 2017).

При этом выделить универсальный методологический подход и, как следствие, наилучший инструмент для оценки инновационного климата страны достаточно сложно. Это связано с отсутствием четкого определения инновационного климата и различиями в его трактовке разными разработчиками рейтингов (индексов), а также с тем, что многие исследования не имеют публичной верифицируемой методологии и не характеризуются устойчивостью оценок, что снижает доверие к ним.

В этом ряду выделяется ГИИ, представляющий комплексный мониторинг инновационного развития по широкому кругу показателей ресурсов и результатов и удовлетворяющий всем сформулированным критериям надежности. В последнее время наблюдается рост числа исследований для оценки инновационного потенциала стран с использованием данного индекса (см., например: Bakhtiar et al., 2021; Hamidi, Berrado, 2018; Jankowska

et al., 2017). Далее в статье на основе данных ГИИ за 2017–2021 гг. проведен анализ позиций России в международном рейтинге и выявлены особенности инновационного климата в стране.

Сильные и слабые стороны инновационной системы России в Глобальном инновационном индексе

В итоговом ГИИ–2021 Россия замыкает первую треть рейтинга экономик мира по уровню инновационного развития и занимает 45-е место из 132. За последние пять лет наблюдается незначительное сокращение итогового значения рейтинга ГИИ с 38,8 балла в 2017 г. до 36,6 в 2021 г., однако позиции страны стабильны (рис. 1).

С поправкой на модификации в практике формирования рейтинга (изменения в количестве анализируемых стран, учете и оценке ряда показателей), на пятилетнем горизонте позиции России варьируют в интервале от 45-го до 47-го места.

Рисунок 1
Динамика позиций России в ГИИ: 2017–2021 гг.

	2017	2018	2019	2020	2021
Глобальный инновационный индекс	45 -----> 46 -----> 46 -----> 47 -----> 45				
Ресурсы инноваций	43 -----> 43	-----> 41	-----> 42	-----> 43	
Результаты инноваций	51 -----> 56	-----> 59	-----> 58	-----> 52	
Количество анализируемых стран	127	126	129	131	132

Источник: Составлено автором по данным ГИИ, 2017–2021 гг.

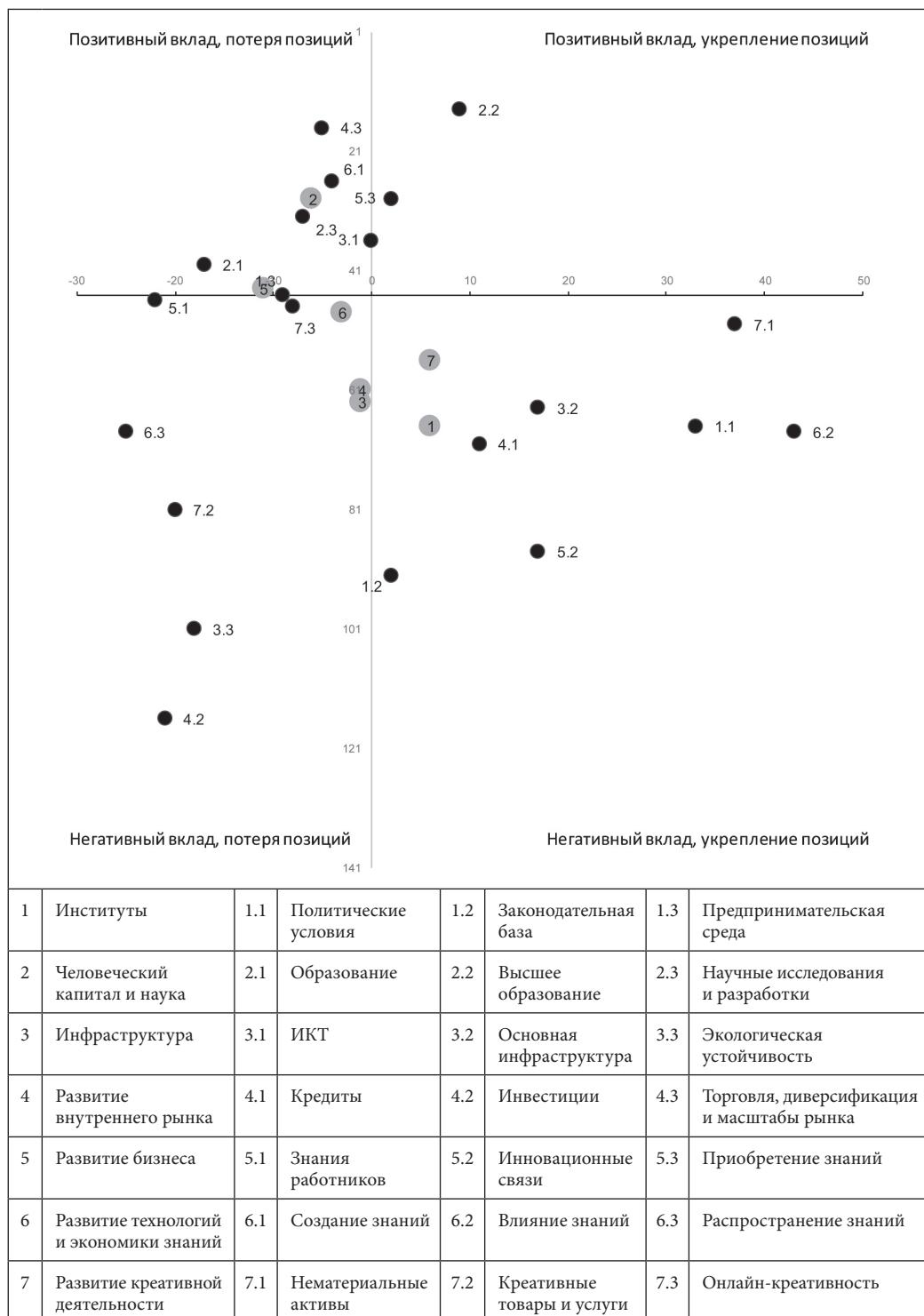
Несмотря на достаточно высокие позиции в общемировом рейтинге, остается неизменным основной сдерживающий фактор дальнейшего прогресса – нарушение баланса между ресурсами для осуществления инноваций и достигнутыми результатами. Имеющийся в стране инновационный потенциал реализуется лишь наполовину (56,9% по данным ГИИ–2021). В сопоставлении с другими странами Россия медленно наращивает ресурсы для инноваций и демонстрирует низкую эффективность их использования. Отношение показателей результатов и ресурсов инноваций в Китае, переместившемся в ГИИ за 5 лет на 10 позиций вверх, – 92%, а в Швейцарии, являющейся мировым лидером ГИИ, – 90%.

Анализ позиций России на уровне компонент, субкомпонент и отдельных показателей на пятилетнем горизонте позволил выявить факторы, которые вносят позитивный или негативный вклад в итоговую позицию страны в ГИИ–2021, а также факторы, по которым наблюдается укрепление или потеря позиций относительно ГИИ–2017 (рис. 2).

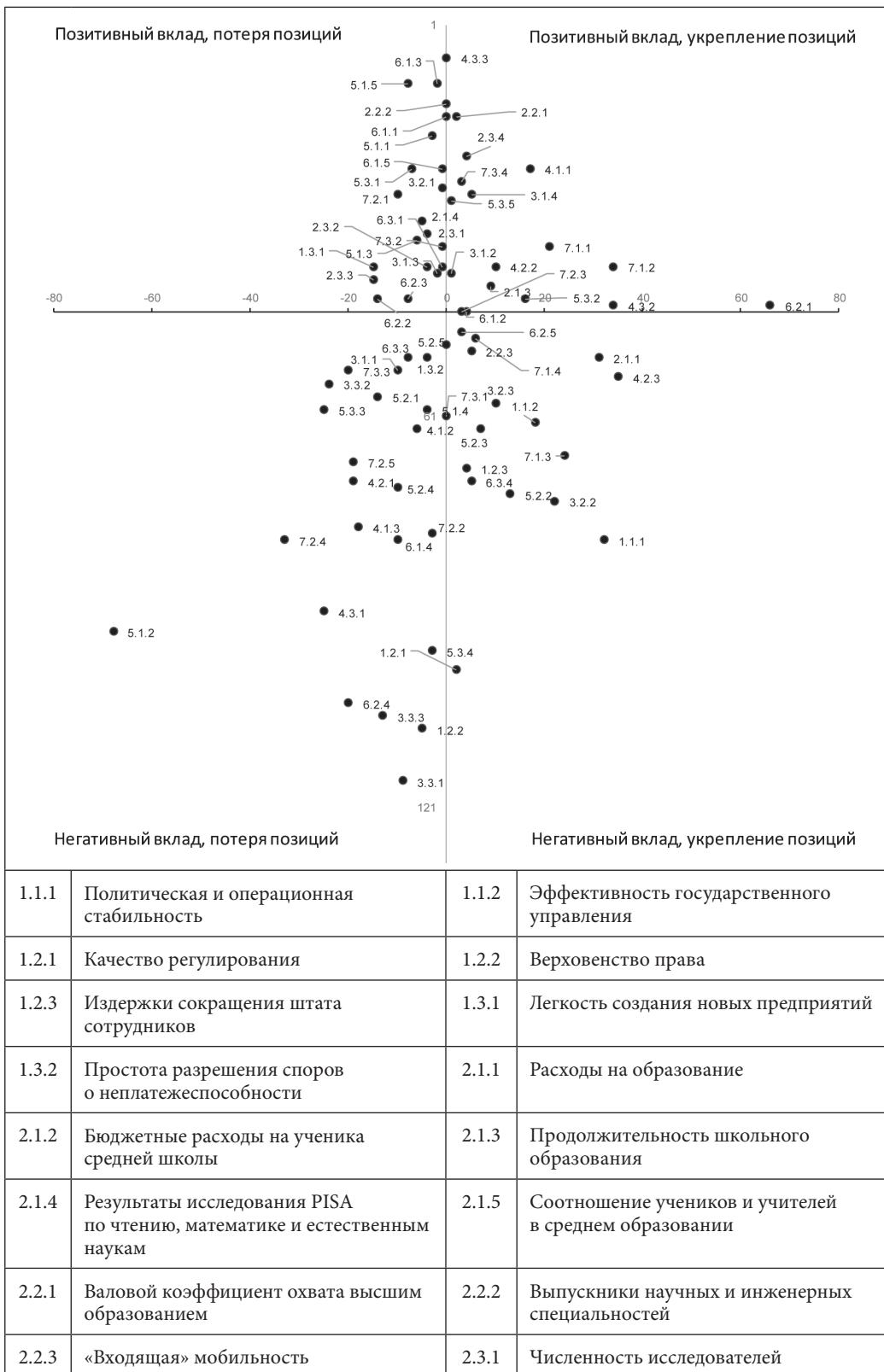
Рисунок 2

**Сильные и слабые стороны инновационной системы России:
2017–2021 гг.**

2А. Компоненты и субкомпоненты ГИИ



2Б. Индикаторы ГИИ



2.3.2	Внутренние затраты на исследования и разработки	2.3.3	Средние затраты на исследования и разработки трех крупнейших компаний
2.3.4	Средний балл трех лучших вузов страны в Мировом рейтинге университетов QS	3.1.1	Доступность ИКТ
3.1.2	Использование ИКТ	3.1.3	Государственные онлайн-услуги
3.1.4	Электронное участие	3.2.1	Производство электроэнергии
3.2.2	Эффективность логистики	3.2.3	Валовое накопление капитала
3.3.1	ВВП на единицу энергопотребления	3.3.2	Результативность экологической деятельности
3.3.3	Количество выданных сертификатов ISO 14001	4.1.1	Легкость получения кредита
4.1.2	Внутренние кредиты частному сектору	4.1.3	Валовый кредитный портфель микрофинансовых учреждений
4.2.1	Легкость защиты инвесторов	4.2.2	Рыночная капитализация публичных компаний
4.2.3	Количество сделок венчурного финансирования, заключенных национальными компаниями	4.2.4	Количество сделок венчурного финансирования, заключенных зарубежными компаниями
4.3.1	Средневзвешенная тарифная ставка по импортируемым товарам	4.3.2	Диверсификация промышленного производства
4.3.3	Размер внутреннего рынка	5.1.1	Работники, занятые в знаниеменных видах деятельности
5.1.2	Компании, предлагающие формальное обучение для своих сотрудников	5.1.3	Доля средств предпринимательского сектора во внутренних затратах на исследования и разработки
5.1.4	Финансирование исследований и разработок из средств предпринимательского сектора	5.1.5	Занятость женщин с высшим образованием
5.2.1	Научное сотрудничество университетов и бизнеса	5.2.2	Уровень развития кластеров и их распространенность
5.2.3	Исследования и разработки, финансируемые из зарубежных источников	5.2.4	Количество сделок по созданию совместных предприятий, стратегических альянсов
5.2.5	Семейства патентов-аналогов	5.3.1	Платежи за использование объектов интеллектуальной собственности
5.3.2	Импорт передовых технологий	5.3.3	Импорт услуг ИКТ
5.3.4	Приток прямых иностранных инвестиций	5.3.5	Численность исследователей в предпринимательском секторе
6.1.1	Количество патентных заявок на изобретения, поданных национальными заявителями в патентные ведомства страны	6.1.2	Количество международных заявок, поданных национальными заявителями в рамках Договора о патентной кооперации

6.1.3	Количество патентных заявок на полезные модели, поданных национальными заявителями в патентные ведомства страны	6.1.4	Число научных статей в области естественных и технических наук, индексируемых SCI и SSCI
6.1.5	Индекс цитируемости публикаций (Индекс Хирша)	6.2.1	Темпы роста производительности труда
6.2.2	Количество новых фирм, зарегистрированных в отчетном году	6.2.3	Расходы на программное обеспечение
6.2.4	Количество выданных сертификатов ISO 9001	6.2.5	Объем производства в высокотехнологичных секторах
6.3.1	Доход от использования прав на объекты интеллектуальной собственности	6.3.2	Индекс экономической сложности производства и экспорта
6.3.3	Объем экспорта высокотехнологичной продукции	6.3.4	Экспорт ИКТ-услуг
7.1.1	Число классов, содержащихся в заявках на товарные знаки, выданных президентам в национальном или региональном ведомстве	7.1.2	Общая стоимость топ-5000 наиболее дорогих брендов
7.1.3	Количество образцов, содержащихся в заявках на промышленные образцы, поданных в национальные и региональные офисы	7.1.4	ИКТ и создание организационных моделей
7.2.1	Экспорт культурных и творческих услуг	7.2.2	Количество снятых художественных фильмов
7.2.3	Затраты на индустрию развлечений и СМИ	7.2.4	Выпуск предприятий издательской и полиграфической деятельности
7.2.5	Экспорт креативных товаров	7.3.1	Число зарегистрированных доменов верхнего уровня
7.3.2	Число зарегистрированных доменов страны	7.3.3	Число ежемесячных правок в «Википедии»
7.3.4	Количество созданных мобильных приложений		

Примечание: По горизонтальной оси – изменение позиции России по соответствующему показателю на горизонте 2017–2021 гг. (динамика), по вертикальной оси – позиция России по соответствующему показателю в 2021 г. (вклад в общий рейтинг). Начало координат по вертикальной оси соответствует итоговой позиции России в ГИИ–2021, соответственно, индикаторы со значением выше итоговой позиции вносят позитивный вклад, а ниже – негативный.

Источник: Составлено автором по данным ГИИ, 2017 и 2021 гг.

Среди компонент и субкомпонент ГИИ (7 и 21 соответственно) в 2017 г. 13 – содействовали улучшению позиций России в общем рейтинге и 9 – вносили негативный вклад; в 2021 г. – 9 и 19 соответственно. На уровне отдельных индикаторов (всего 77 сопоставимых на пятилетнем горизонте) чуть меньше половины (35) сохраняют позитивное влияние на общий рейтинг России.

Устойчивые конкурентные преимущества российской инновационной системы представляют только три субкомпоненты: высшее образование (14-е место), приобретение знаний (29) и развитие ИКТ (36). Всего с 2017 г. страна укрепила свои позиции по менее четверти анализируемых показателей, которые вносят позитивный вклад в общий рейтинг в 2021 г. Среди них высокие показатели наблюдаются по индикаторам, характеризующим размер внутреннего рынка (6-е место), развитие человеческого капитала (численность выпускников научных и инженерных специальностей (13) и валовой коэффициент охвата высшим образованием (15), а также результаты инновационной деятельности (количество патентных заявок на изобретения, поданных национальными заявителями в патентные ведомства страны (15)). Сопоставительный анализ стран – участников рейтинга свидетельствует о существенном укреплении позиций России по индикаторам, характеризующим развитие внутреннего рынка. В частности, это такие показатели, как диверсификация промышленного производства (+34 строчки), легкость получения кредитов (+17) и рыночная капитализация публичных компаний (+10). Позиции России по данным показателям в итоговом рейтинге варьируются от 23 до 44 места.

Сильной стороной национальной инновационной системы по-прежнему выступает качество человеческого капитала, однако наблюдается тревожная тенденция потери позиций. За пять лет Россия потеряла 17 строк по субкомпоненте «(школьное) образование» и 7 строк по субкомпоненте «научные исследования и разработки, формирующие ядро ресурсной базы для инноваций». Наблюдается потеря позиций по таким традиционным показателям, как доля внутренних затрат на исследования и разработки в ВВП (-4), средние затраты на исследования и разработки трех крупнейших компаний (-15), численность исследователей (-4). Динамика позиций России по количеству создаваемых ежегодно новых фирм (-14 строк относительно 2017 г.) и объему экспорта культурных и творческих услуг (-10) демонстрирует неустойчивость их положительного влияния на позиции России в общемировом рейтинге.

Другой тревожный сигнал результатов анализа связан с преобладанием компонент (и соответствующих показателей), которые сдерживают инновационное развитие и ухудшают позиции страны в общем рейтинге (нижние квадранты на рис. 2). Так, для России характерны слабость институтов (67-е место в ГИИ-2021 г.; +6 позиций относительно ГИИ-2017 г.), недостаточно развитая инфраструктура (63; -1), низкий уровень развития внутреннего рынка, в частности, неблагоприятный инвестиционный климат (61; -1), сравнительно низкие показатели результативности креативных индустрий (56; +6), а также ограниченные масштабы и эффективность использования результатов научно-технической и инновационной деятельности (48; -3).

Несмотря на все еще сравнительно слабые позиции по показателям, характеризующим политическую конъюнктуру, включая эффективность государственного регулирования и политическую стабильность (67-е место) и развитость законодательной базы (92-е место), за последние пять лет России удалось существенно их укрепить (+33 и +2 строчки соответственно). Позитивные сдвиги произошли также по таким индикаторам, как до-

ступность кредитов ($81 \rightarrow 70$), развитие основной инфраструктуры ($81 \rightarrow 64$) и связей в инновационной системе ($105 \rightarrow 88$). Можно ожидать, что развитие институциональных и экономических условий для научной и инновационной деятельности благоприятно скажется и на показателях эффективности использования и степени воздействия результатов научно-технической и инновационной деятельности на экономику, что также позволит сократить глобальный «инновационный разрыв» России от стран – лидеров ГИИ.

Выводы

Результаты исследования показывают, что, несмотря на признание высокой актуальности повестки измерения инновационного климата, существует крайне ограниченный круг международных рейтингов (индексов), обеспечивающих сколь-нибудь комплексный мониторинг факторов, определяющих благоприятность деловой среды для инноваций. Фактически можно говорить лишь о двух индексах, непосредственно ставящих задачу мониторинга широкого круга характеристик инновационного климата и характеризующихся высокой надежностью публикуемых оценок, – ГИИ и ЕИИ. При этом даже они, удовлетворяя требованиям методологической устойчивости и прозрачности, не в полной мере увязаны с актуальными теоретическими представлениями об измерениях эффективности национальных инновационных систем. Однако, несмотря на ограниченный охват факторов инновационного климата, рейтинги (индексы) выступают одним из немногих комплексных источников информации для государственного управления. Они помогают наилучшим образом понять природу условий для развития инновационного бизнеса в стране, представляют богатый материал для межстранового анализа и бенчмаркинга национальных инновационных комплексов и, в итоге, могут использоваться для разработки дальнейших стратегий развития.

Возможность применения международных рейтингов для анализа инновационного комплекса страны, драйверов и ограничений его развития проиллюстрирована на примере анализа позиций России в ГИИ – признанном представителями политических и деловых кругов во всем мире инструменте для оценки потенциала и результативности инновационной деятельности стран, включая Россию.

Позиции России в итоговом рейтинге ГИИ в течение последних пяти лет стабильны и сравнительно высоки, однако, несмотря на положительную динамику по многим отдельным факторам, отставание от абсолютных лидеров и быстроразвивающихся стран остается существенным.

К конкурентным преимуществам российской инновационной системы относятся качество человеческого капитала (охват высшим образованием и его качество, насыщенность экономики высококвалифицированными кадрами), масштабы сектора исследований и разработок, а также высокая активность в отношении регистрации результатов интеллектуальной деятельности (полезных моделей и изобретений).

Слабые стороны в основном связаны с недостаточной зрелостью рамочных условий для инноваций – слабость институциональной инфраструкту-

ры, неразвитость и отставание законодательной базы, низкая инвестиционная активность бизнеса. Сдерживает прогресс также сравнительно низкая эффективность процессов приобретения, внедрения и распространения знаний. В частности, у России недостаточно сильные позиции по импорту передовых технологий и ИКТ-услуг, масштабам производства и экспорта высокотехнологичной продукции. В ближайшие годы этот тренд с высокой вероятностью усилится, что подтверждает актуальность действий Правительства России по беспрецедентной поддержке ИТ-сектора, ускоренному импортозамещению и обеспечению технологического суверенитета.

Полученные результаты имеют несомненную практическую значимость. Анализ лонгитюдных данных ГИИ свидетельствует, что для достижения глобального инновационного лидерства в будущем российской экономике требуется не только наращивать инвестиции в создание нововведений (включая поддержку кадрового потенциала науки), стимулировать инновационную активность бизнеса, но и обеспечить благоприятные условия для ускоренной коммерциализации новых технологий, продуктов и услуг и их продвижения на новые рынки. Для этого необходимо формирование эффективной, гибкой и оперативно работающей системы управления в сфере инноваций и «перезапуск» инновационной политики, которая бы включала ревизию стратегических приоритетов, аудит всех действующих инструментов поддержки науки и инноваций с последующей их оптимизацией и формирование долгосрочных стратегий развития.

Проведенный анализ показал, что выводы на основе международных рейтингов способны направить и локализовать поиск точек потенциального «роста» и «провала» инновационных систем и способствовать формированию новых аналитических постановок для целей информационной поддержки процесса формирования государственной политики и профессиональных дискуссий в сфере инновационного развития. Однако очевидно, что фокусирование государственной инновационной политики не должно опираться исключительно на индексные индикаторы, для которых характерна ограниченная природа данных и склонность к «упрощению» и линеаризации проблематики развития. Для эффективного планирования в системе государственного управления за выявлением по данным рейтингов «красных флагов» должен следовать детальный анализ, опирающийся на всю доступную систему социально-экономических данных и экспертизы.

Благодарность:

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

Acknowledgement:

The article is based on the study funded by the Basic Research Program
of the HSE University.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Баранов А.Ю., Долгопятова Т.Г. Инновационное поведение фирм и деловой климат в странах с переходной экономикой // Российский журнал менеджмента. 2012. Т. 10, № 4. С. 3–30.
2. Власова В., Кузнецова Т., Рудь В. Анализ драйверов и ограничений развития России на основе информации Глобального инновационного индекса // Вопросы экономики. 2017. № 8. С. 24–41. DOI: 10.32609/0042-8736-2017-8-24-41
3. Гохберг Л. Национальная инновационная система России в условиях «новой экономики» // Вопросы экономики. 2003. № 3. С. 26–44. DOI: 10.32609/0042-8736-2003-3-26-44
4. Гохберг Л.М., Кузнецова Т.Е. Инновации как основа экономического роста и укрепления позиций России в глобальной экономике // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2012. Т. 7, № 2. С. 101–117.
5. Тюрчев К.С. Управление инновационными системами: от национального до локального уровня // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 185–206. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-185-206
6. Alcorta L. et al. (Ed.). New Perspectives on Structural Change: Causes and Consequences of Structural Change in the Global Economy. Oxford University Press, 2021.
7. Bakhtiar A. et al. Efficiency-effectiveness assessment of national innovation systems: comparative analysis // Journal of Science and Technology Policy Management. 2021. DOI: 10.1108/JSTPM-03-2021-0044
8. Carvalho N., Carvalho L., Nunes S. A methodology to measure innovation in European Union through the national innovation system // International Journal of Innovation and Regional Development. 2015. Vol. 6, no. 2. P. 159–180. DOI: 10.1504/IJIRD.2015.069703
9. Cherchye L. et al. An introduction to ‘benefit of the doubt’ composite indicators // Social indicators research. 2007. Vol. 82, no. 1. P. 111–145. DOI: 10.1007/s11205-006-9029-7
10. Chesbrough H.W. Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology. Harvard Business Press, 2003.
11. Edquist C. Systems of innovation perspectives and challenges // African Journal of Science, Technology, Innovation and Development. 2010. Vol. 2, no. 3. P. 14–45. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199286805.003.0007
12. Fagerberg J., Srholec M. National innovation systems, capabilities and economic development // Research policy. 2008. Vol. 37, no. 9. P. 1417–1435. DOI: 10.1016/j.respol.2008.06.003

13. Freeman C. National Systems of Innovation: The Case of Japan Technology Policy and Economics Performance – Lessons from Japan. Pinter Publishers, London, 1987.
14. Grupp H., Mogee M.E. Indicators for national science and technology policy: how robust are composite indicators? // Research Policy. 2004. Vol. 33, no. 9. P. 1373–1384. DOI: 10.1016/j.respol.2004.09.007
15. Hamidi S., Berrado A. Segmentation of innovation determinants: Case of the global innovation index // Proceedings of the 12th International Conference on Intelligent Systems: Theories and Applications. 2018. P. 1–8. DOI: 10.1145/3289402.3289548
16. Hekkert M.P. et al. Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change // Technological forecasting and social change. 2007. Vol. 74, no. 4. P. 413–432. DOI: 10.1016/j.techfore.2006.03.002
17. Hollenstein H. A composite indicator of a firm's innovativeness. An empirical analysis based on survey data for Swiss manufacturing // Research policy. 1996. Vol. 25, no. 4. P. 633–645. DOI: 10.1016/0048-7333(95)00874-8
18. Jankowska B., Matysek-Jędrych A., Mroczek-Dąbrowska K. Efficiency of national innovation systems: Poland and Bulgaria in the context of the Global Innovation Index // Comparative Economic Research. 2017. Vol. 20, no. 3. P. 77–94. DOI: 10.1515/cer-2017-0021
19. Joint Research Centre-European Commission. Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. OECD Publishing, 2008.
20. Kisel'áková D. et al. Competitiveness and sustainable growth analysis of the EU countries with the use of Global Indexes' methodology // Entrepreneurship and Sustainability Issues. 2018. Vol. 5, no. 3. P. 581–599. DOI: 10.9770/jesi.2018.5.3(13)
21. Kravchenko N.A. et al. Competitiveness on the basis of innovation: The international position of Russia // Studies on Russian economic development. 2013. Vol. 24, no. 5. P. 461–469. DOI: 10.1134/S1075700713050080
22. Lee J.D. et al. (Ed.). The Challenges of Technology and Economic Catch-up in Emerging Economies. Oxford University Press, 2021.
23. Lundvall B.Å. National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. Pinter Publisher, London, 1992.
24. Lundvall B.Å. National innovation systems – analytical concept and development tool // Industry and innovation. 2007. Vol. 14, no. 1. P. 95–119. DOI: 10.1080/13662710601130863
25. Nelson R. (Ed.). National Systems of Innovation: A Comparative Study. Oxford University Press, Oxford, 1993.
26. OECD, Eurostat. Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation (4th Ed.). Paris, OECD Publishing, 2018.

27. OECD. *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*. Paris, OECD Publishing, 2015.
28. Porter M.E., Stern S. National innovative capacity // *The global competitiveness report*. 2001. Vol. 2002. P. 102–118.
29. Saisana M., Tarantola S. State-of-the-art report on current methodologies and practices for composite indicator development // Ispra, Italy, European Commission, Joint Research Centre, Institute for the Protection and the Security of the Citizen, Technological and Economic Risk Management Unit. 2002. Vol. 214. P. 4–15. DOI: 10.13140/RG.2.1.1505.1762

REFERENCES

1. Alcorta, L. et al. (Ed.) (2021) *New perspectives on structural change: Causes and consequences of structural change in the global economy*. Oxford University Press.
2. Bakhtiar, A., Ghazinoory, S.S., Aslani, A. and Mafi, V. (2021) ‘Efficiency-effectiveness assessment of national innovation systems: Comparative analysis’, *Journal of Science and Technology Policy Management*. DOI: 10.1108/JSTPM-03-2021-0044
3. Baranov, A. and Dolgopyatova, T. (2012) ‘Innovative behavior of firms and the business climate in transition economies’, *Russian Management Journal*, 10(4), pp. 3–30.
4. Carvalho, N., Carvalho, L. and Nunes, S. (2015) ‘A methodology to measure innovation in European Union through the national innovation system’, *International Journal of Innovation and Regional Development*, 6(2), pp. 159–180. DOI: 10.1504/IJIRD.2015.069703
5. Cherchye, L., Moesen, W., Rogge, N. and Puyenbroeck, T.V. (2007) ‘An introduction to ‘benefit of the doubt’composite indicators’, *Social indicators research*, 82(1), pp. 111–145. DOI: 10.1007/s11205-006-9029-7
6. Chesbrough, H.W. (2003) *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business Press.
7. Edquist, C. (2010) ‘Systems of innovation perspectives and challenges’, *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, 2(3), pp. 14–45. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199286805.003.0007
8. Fagerberg, J. and Srholec, M. (2008) ‘National innovation systems, capabilities and economic development’, *Research policy*, 37(9), pp. 1417–1435. DOI: 10.1016/j.respol.2008.06.003
9. Freeman, C. (1987) *National systems of innovation: The case of Japan technology policy and economics performance – lessons from Japan*. London: Pinter Publishers.

10. Gogberg, L. (2003) ‘Russian national innovation system under conditions of the “new economy”, *Voprosy Ekonomiki*, 3, pp. 26–44. (In Russian). DOI: 10.32609/0042-8736-2003-3-26-44
11. Gogberg, L. and Kuznetsova, T. (2012) ‘Innovations as the basis for economic growth and strengthening Russia’s position in global economy’, *International Organizations Research Journal*, 7(2), pp. 101–117. (In Russian).
12. Grupp, H. and Mogee, M.E. (2004) ‘Indicators for national science and technology policy: How robust are composite indicators?’, *Research Policy*, 33(9), pp. 1373–1384. DOI: 10.1016/j.respol.2004.09.007
13. Hamidi, S. and Berrado, A. (2018) ‘Segmentation of innovation determinants: Case of the global innovation index’, in: *Proceedings of the 12th International conference on intelligent systems: Theories and applications*, pp. 1–8. DOI: 10.1145/3289402.3289548
14. Hekkert, M.P., Suurs, R.A., Negro, S.O., Kuhlmann, S. and Smits, R.E. (2007) ‘Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change’, *Technological forecasting and social change*, 74(4), pp. 413–432. DOI: 10.1016/j.techfore.2006.03.002
15. Hollenstein, H. (1996) ‘A composite indicator of a firm’s innovativeness. An empirical analysis based on survey data for Swiss manufacturing’, *Research policy*, 25(4), pp. 633–645. DOI: 10.1016/0048-7333(95)00874-8
16. Jankowska, B., Matysek-Jędrych, A. and Mroczek-Dąbrowska, K. (2017) ‘Efficiency of national innovation systems: Poland and Bulgaria in the context of the Global Innovation Index’, *Comparative Economic Research*, 20(3), pp. 77–94. DOI: 10.1515/cer-2017-0021
17. Joint Research Centre-European Commission (2008) *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. OECD Publishing.
18. Kiselačková, D., Šofranková, B., Čabinová, V. and Onuferová, E. (2018) ‘Competitiveness and sustainable growth analysis of the EU countries with the use of Global Indexes’ methodology’, *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 5(3), pp. 581–599. DOI: 10.9770/jesi.2018.5.3(13)
19. Kravchenko, N.A., Bobylev, G.V., Valieva, O.V. and Fedorov, A.A. (2013) ‘Competitiveness on the basis of innovation: The international position of Russia’, *Studies on Russian economic development*, 24(5), pp. 461–469. DOI: 10.1134/S1075700713050080
20. Lee, J.D. et al. (Ed.) (2021) *The Challenges of technology and economic catch-up in emerging economies*. Oxford University Press.
21. Lundvall, B.Å. (1992) *National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter Publishers.
22. Lundvall, B.Å. (2007) ‘National innovation systems – analytical concept and development tool’, *Industry and innovation*, 14(1), pp. 95–119. DOI: 10.1080/136662710601130863

23. Nelson, R. (Ed.) (1993) *National Systems of Innovation: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press.
24. OECD (2015) *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*. Paris: OECD Publishing.
25. OECD, Eurostat (2018) *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation* (4th Ed.). Paris: OECD Publishing.
26. Porter, M.E. and Stern, S. (2001) ‘National innovative capacity’, *The global competitiveness report*, 2002, pp. 102–118. Available at: https://www.academia.edu/download/30781669/Innov_9211.pdf (accessed 25 January 2022).
27. Saisana, M. and Tarantola, S. (2002) *State-of-the-art report on current methodologies and practices for composite indicator development*. Ispra, Italy: European Commission, Joint Research Centre, Institute for the Protection and the Security of the Citizen, Technological and Economic Risk Management Unit. Vol. 214, pp. 4–15. DOI: 10.13140/RG.2.1.1505.1762
28. Tyurchev, K. (2021) ‘Management of innovative systems: From national to local level’, *Public Administration Issues*, 4, pp. 185–206. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-185-206
29. Vlasova, V., Kuznetsova, T. and Roud, V. (2017) ‘Drivers and limitations of Russia’s development based on the evidence provided by the Global Innovation Index’, *Voprosy Ekonomiki*, 8, pp. 24–41. (In Russian). DOI: 10.32609/0042-8736-2017-8-24-41

Статья поступила в редакцию 28.06.2022;
одобрена после рецензирования 27.12.2022;
принята к публикации 06.09.2023.

К сведению авторов

Публикация в журнале является бесплатной.

Все статьи проходят этап рецензирования.

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

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

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

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

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

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

Подробнее о требованиях журнала к оформлению статей можно узнать на нашем сайте <http://vgmu.hse.ru> в разделе «Авторам».

Уважаемые читатели!

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

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка – 2023»

Том 1. Газеты и журналы

Подписной индекс – 81224

Подписано в печать 25.09.2023. Формат 60x88^{1/8}
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