

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 3

2021

Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издается с 2007 г.

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

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

М О С К В А

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор –
ЯКОБСОН Лев Ильич

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

Члены редакционного совета

АЛЕКСАНДРОВ Д.А.
АНДРОНИЧАНУ А. (Румыния)
АУЗАН А.А.
АФАНАСЬЕВ М.П.
КЕМПБЕЛЛ Э. (Великобритания)
ДЭВИС К.М. (Великобритания)
КЛИМЕНКО А.В.
КОРДОНСКИЙ С.Г.
КОСАРЕВА Н.Б.
КРАСНОВ М.А.
КУК Л. (США)
КУПРЯШИН Г.Л.
ЛЕВИЦКАЯ А.Ю.
МЕЛЬВИЛЬ А.Ю.
НЕМЕЦ Ю. (Чешская Республика)
НЕСТЕРЕНКО Т.Г.
ОБОЛОНСКИЙ А.В.
ОВЧИННИКОВ И.И.
ПИРОГ М. (США)
ПЛЮСНИН Ю.М.
ПРОКОПОВ Ф.Т.
ПЧЕЛИНЦЕВ С.В.
СИВИЦКИЙ В.А.
СТРАУССМАН ДЖ. (США)
ТИХОМИРОВ Ю.А.
ШАРОВ А.В.
ЮЖАКОВ В.Н.

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

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

Отв. секретарь: Захарова И.А.

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

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

Адрес издателя и распространителя,
фактический: 117418, Россия,
Москва, ул. Профсоюзная, 33, корп. 4,
Издательский дом НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20,
НИУ ВШЭ
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15298
E-mail: id@hse.ru

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

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

ALEXEY G. BARABASHEV – Deputy Editor-in-Chief of the journal, Professor, Academic Supervisor of the Department of Public and Local Service Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

IRINA A. ZVEREVA – Deputy Editor-in-Chief of the journal, Russian Federation

Editorial Council

DANIIL A. ALEXANDROV – Professor, Deputy Director of the HSE Campus in St. Petersburg, Dean of the HSE Faculty of Social Sciences and Humanities, HSE Campus in St. Petersburg, Russian Federation

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

ALEXANDER A. AUZAN – Dean of the Faculty of Economics, Moscow State University, President of the Institute of National Project «Social Contract», Russian Federation

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russian Federation

ADRIAN CAMPBELL – Professor, School of Government and Society University of Birmingham, United Kingdom

LINDA J. COOK – Professor, Department of Political Science, Chesler-Mallow Senior Research Fellow, Pembroke Center Brown University, United States of America

ANDREY V. KLIMENKO – Professor Director of the Institute for Public Administration and Municipal Management, HSE, Russian Federation

CRISTOPHER M. DAVIS – Doctor of Sciences, Leading Research Fellow: Centre for Health Policy, NRU HSE. United Kingdom

SIMON G. KORDONSKY – Head of the Laboratory for Local Administration; Professor, Head of the Department of Local Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

NADEZHDA B. KOSAREVA – President of the Foundation Institute for Urban Economics, Academic Supervisor of the Graduate School of Urban Studies and Planning, HSE, Russian Federation

MIHAIL A. KRASNOV – Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, HSE, Russian Federation

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

ALEKSANDRA YU. LEVITSKAYA – Adviser to the President of the Russian Federation

ANDREI Y. MELVILLE – Founding Dean of the Faculty of Social Sciences, Head of the Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

JURAJ NEMEC – Professor, Masaryk University in Brno, Czech Republic, Vice-president of IRSPM and IASIA HYPERLINK

TATIANA G. NESTERENKO – Deputy Minister of the Finance Ministry of the Russian Federation

ALEXANDER V. OBOLONSKY – Professor of the Department of Public and Local Service, of School of Public Administration, Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

IVAN I. OVCHINNIKOV – Professor of the Department Of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, HSE, Russian Federation

MAUREEN PIROG – Rudy Professor of Policy Analysis, SPEA, Indiana University Affiliated Professor, Evans School, University of Washington, United States of America

JURI M. PLUSNIN – Professor of the Department of Local Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

FEDOR T. PROKOPOV – Professor, Head of the Department of Theory and Practice of Public Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

SERGEY V. PCHELINTSEV – Deputy Head of the State & Legal Department of the Presidential Administration of the Russian Federation

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

JEFFREY STRAUSSMAN – Professor, Rockefeller College of Public Affairs & Policy, United States of America

YURIY A. TIKHOMIROV – Professor, Director of the Institute of Legal Research, HSE, Russian Federation

ANDREY V. SHAROV – Candidate of Legal Sciences, Russian Federation

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, Russian Federation

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY
HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

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>

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА ПО ЗАЩИТЕ ОХРАНЯЕМЫХ ЗАКОНОМ ЦЕННОСТЕЙ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ: ОЦЕНКА ГРАЖДАНАМИ	7
Гладун Е.Ф., Захарова О.В., Жеребятьева Н.В., Ахмедова И.Д. УПРАВЛЕНИЕ «ЗЕЛЕНЫМ» РЕГИОНОМ: КОНЦЕПЦИЯ ЭКОЛОГО-ОРИЕНТИРОВАННОГО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ.....	31
Дежина И.Г. «ВЫБОР ПОБЕДИТЕЛЕЙ» В СОВРЕМЕННОЙ НАУЧНОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ	53
Еферин Я.Ю., Куценко Е.С. АДАПТАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ УМНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ	75

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Зейнелгабдин А.Б., Ахметбек Е.Е. БЛОКЧЕЙН В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ КАЗАХСТАНА	111
Вишневская Н.Т. ПОДДЕРЖАНИЕ ЗАНЯТОСТИ РАБОТНИКОВ СТАРШИХ ВОЗРАСТОВ В СТРАНАХ ОЭСР. ПЕРЕНАСТРОЙКА МЕХАНИЗМА	135
Хасянов Р.З. КРИТЕРИИ (УСЛОВИЯ) ПЕРЕДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНИЗАЦИЯМ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН	155

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

Васильев Д.К., Кучеров Д.Г., Цыбова В.С. РОЛЬ ИМИДЖА РОССИЙСКИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК РАБОТОДАТЕЛЯ В ПРИВЛЕЧЕНИИ МОЛОДЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ	180
--	-----

ОБЗОР ИССЛЕДОВАНИЙ

Зарочинцев С.В. «УПРЕЖДАЮЩЕЕ» ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОЦЕНКА РИСКОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	200
--	-----

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. GOVERNMENT PERFORMANCE IN PROTECTING PUBLIC VALUES DURING PANDEMIC: CITIZEN EVALUATION.....	7
Gladun E.F., Zakharova O.V., Zherybat'yeva N.V., Akhmedova I.D. GREEN GOVERNANCE: THE CONCEPT OF ENVIRONMENT-ORIENTED REGIONAL DEVELOPMENT	31
Dezhina I.G. PICKING WINNERS IN MODERN RUSSIAN SCIENCE POLICY.....	53
Eferin Ya.Yu., Kutsenko E.S. ADJUSTING SMART SPECIALIZATION CONCEPT FOR RUSSIAN REGIONS	75

FOREIGN EXPERIENCE

Zeynelgabdin A.B., Akhmetbek Ye. BLOCKCHAIN IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF KAZAKHSTAN.....	111
Vishnevskaya N.T. MAINTAINING EMPLOYMENT OF SENIOR WORKERS IN OECD COUNTRIES. RE-CONFIGURATION OF THE MECHANISM	135
Khasyanov R.Z. CRITERIA (CONDITIONS) FOR THE DELEGATION OF STATE POWERS TO ORGANIZATIONS: THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES	155

SCIENTIFIC REVIEW

Vasilyev D.K., Kucherov D.G., Tsybova V.S. THE ROLE OF PUBLIC AUTHORITIES' EMPLOYER IMAGE IN RECRUITING YOUNG SPECIALISTS	180
---	-----

BOOK REVIEW

Zarochintcev S.V. “ANTICIPATORY” GOVERNANCE AND NATIONAL SECURITY RISK ASSESSMENT.....	200
--	-----

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА ПО ЗАЩИТЕ ОХРАНЯЕМЫХ ЗАКОНОМ ЦЕННОСТЕЙ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ: ОЦЕНКА ГРАЖДАНАМИ¹

**Южаков В.Н., Добролюбова Е.И.,
Покида А.Н., Зыбуновская Н.В.²**

Аннотация

Одна из ключевых задач государственного управления – обеспечение действенной защиты охраняемых законом ценностей: жизни, здоровья, имущества, персональных данных, иных законных прав и интересов граждан, окружающей среды, памятников истории и культуры. Ее успешное выполнение особенно важно в кризисные периоды, когда ресурсы других акторов (граждан и бизнеса) по защите значимых для них ценностей ограничены.

В статье приведена оценка результативности государства по защите таких ценностей в период пандемии с позиции граждан. Источником эмпирических данных послужили итоги репрезентативного общероссийского социологического опроса граждан, посвященного оценке результативности контрольно-надзорной деятельности государства. Опрос проведен в феврале – марте 2021 г. в 35 россий-

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

² Владимир Николаевич Южаков – доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС). Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Елена Игоревна Добролюбова – кандидат экономических наук, заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС). Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Андрей Николаевич Покида – кандидат социологических наук, директор Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС). Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: pokida@ranepa.ru

Наталья Владимировна Зыбуновская – научный сотрудник Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС). Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: nzyub@ranepa.ru

ских регионах. Итоги опроса сопоставляются с результатами аналогичных исследований 2018, 2019 и 2020 гг.

Показано, что в среднем по исследуемым рискам оценка гражданами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей в 2021 г. составила 35,9%. Этот уровень несколько выше, чем в 2020 г. (32,9%), но его нельзя признать удовлетворительным, поскольку большинство граждан (50,2%) все еще считают уровень защищенности этих ценностей недостаточным.

Более активное использование информационных технологий в период пандемии привело к росту частоты столкновений граждан с рисками в сфере оборота персональных данных и обеспечения неприкосновенности личной жизни и стало причиной снижения оценки гражданами уровня защищенности от этих рисков. При общем росте частоты столкновения граждан с необходимостью защиты от рисков на фоне введенных ограничений респонденты стали реже обращаться за защитой в контрольно-надзорные органы государства, причем результативность таких обращений не претерпела существенных изменений.

Результаты исследования демонстрируют, что оценки гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей в наибольшей степени зависят от степени их доверия контрольно-надзорным органам, личного опыта столкновения с рисками причинения вреда рассматриваемым ценностям и обращения в контрольно-надзорные органы за защитой этих ценностей, а также от социально-демографических характеристик респондентов. При этом исследование показало отсутствие влияния средств массовой информации и интернет-ресурсов на оценку гражданами уровня защищенности рассматриваемых ценностей. Это позволяет использовать данный показатель для оценки конечных результатов деятельности государства по обеспечению защищенности (безопасности) охраняемых законом ценностей.

Ключевые слова: доверие; защищенность; контрольно-надзорная деятельность; оценка результативности; охраняемые законом ценности; пандемия.

Введение

Пандемия COVID-19 стала одним из крупнейших вызовов государству и обществу в новейшей истории. Она оказала значительное влияние на социальное самочувствие населения (Логинов, 2020; Yang, Ma, 2020) и уровень доверия к государственным и иным социальным институтам как в России (Макушева, Нестик, 2020), так и в мире³.

При этом влияние пандемии на уровень доверия государству было разнонаправленным: если в одних странах, например, в Нидерландах и Португалии, распространение коронавирусной инфекции привело к росту доверия государственным институтам (Oude Groeniger et al., 2021; Varanda et al., 2020), то в Италии, напротив, отмечалось снижение доверия государству (Lovari, 2020). Как показывают эмпирические исследования, влияние пандемии на уровень доверия государству во многом зависело от действий самих

³ Edelman Trust Barometer. 2021. URL: <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-01/2021-edelman-trust-barometer.pdf> (дата обращения: 07.04.2021).

государственных органов, четкости и последовательности в реализации противоэпидемических мер. С другой стороны, уровень доверия государственным институтам оказывал существенное влияние как на уровень исполнения введенных ограничений, так и на восприятие гражданами рисков, связанных с коронавирусной инфекцией (Devine et al., 2020).

В кризисных условиях роль государства в регулировании экономики и общественных отношений существенно возросла (Erikson, 2020; May, 2021). Соответственно, возросла и актуальность оценки с позиции граждан результативности деятельности государства вообще и в сфере обеспечения защиты охраняемых законом ценностей (жизни, здоровья, имущества, законных прав и интересов, окружающей среды и т.д.) – в частности.

В соответствии с новым федеральным законодательством⁴, минимизация уровня причинения вреда охраняемым законом ценностям является конечным общественно значимым результатом деятельности органов государственного контроля (надзора). Однако большинство исследований по оценке результативности контрольно-надзорной деятельности в России (Плаксин, Семенов, 2015; Алехнович, Анучин, 2021) и, в более широком смысле, государственного регулирования (Артеменко, 2021) ориентируются на оценку их последствий для бизнеса, тогда как вопросам обеспечения защищенности граждан от контролируемых государством рисков уделяется меньше внимания. При этом имеющиеся статистические данные не позволяют объективно оценить результативность действий органов государственного контроля по обеспечению защиты охраняемых законом ценностей от рисков причинения вреда (Масленникова и др., 2020).

Расширение источников данных, в частности, использование социологических опросов позволяет получить оценку гражданами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей и иных показателей результативности государственного контроля, а также проследить изменения в этой оценке по итогам первого года пандемии. Для проведения такой оценки в настоящем исследовании использованы материалы социологических опросов, проведенных РАНХиГС с участием авторов в 2018–2021 гг.

Цель и методология исследования. Исследовательские гипотезы

Целью настоящего исследования является оценка результативности деятельности контрольно-надзорных органов с позиции граждан и выявление факторов, влияющих на оценку гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей в условиях пандемии.

Информационной базой для исследования послужили результаты общероссийских репрезентативных социологических опросов граждан, проведенных РАНХиГС по однотипной методике (Южаков и др., 2019) в 2018–2021 гг. В 2021 г. опрос проводился с 25 февраля по 6 марта в 35 субъектах

⁴ Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ.

Российской Федерации. В исследовании использовалась многоступенчатая квотная выборка объемом 2000 респондентов, с которыми были проведены индивидуальные формализованные интервью «лицом к лицу» по месту жительства респондентов при соблюдении принципа анонимности. Статистическая погрешность данных составила 2,2%. Сопоставление итогов опроса 2021 года с результатами исследований прошлых лет, опубликованных в (Южаков и др., 2019; Добролюбова и др. 2020), позволяет получить обобщенную оценку гражданами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от основных групп рисков и, соответственно, результативности контрольно-надзорной деятельности государства в условиях пандемии.

Результаты предыдущих исследований, анализ литературы и предпринятых в период пандемии мер (в частности, по ограничению плановых проверок хозяйствующих субъектов) позволили сформулировать следующие гипотезы в отношении динамики оценки гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей и оценки результативности контрольно-надзорной деятельности государства в 2021 году.

Во-первых, снижение общего уровня доверия к государственным институтам в России (Макушева, Нестик, 2020) на фоне падения реальных располагаемых доходов населения⁵ могло привести к росту восприятия уровня контролируемых государством рисков и, соответственно, к снижению оценки гражданами уровня своей защищенности от таких рисков.

Подобный эффект был показан, в частности, по итогам эмпирических исследований, проведенных в 10 странах и подтвердивших, что низкий уровень доверия к государству приводит к росту оценок уровня рисков, связанных с коронавирусной инфекцией (Dryhurst et al., 2020). Выявленная по итогам прошлых исследований зависимость оценок респондента уровня своей защищенности от уровня доходов и уровня доверия государственным институтам (Добролюбова и др., 2020) также позволяла предположить, что, при прочих равных условиях, оценки гражданами уровня защищенности от рисков, контролируемых государством, должны иметь тенденцию к снижению. Сокращение числа контрольно-надзорных мероприятий в условиях пандемии⁶ также могло привести к снижению влияния государственного контроля на уровень защиты охраняемых законом ценностей.

Таким образом, первая гипотеза исследования состояла в том, что оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей в 2021 году, вероятно, снизилась по сравнению с показателями 2018–2020 гг.

Во-вторых, в рамках противодействия коронавирусной инфекции был реализован и ряд мер, основанных на технологиях цифрового отслеживания граждан: системы «социального мониторинга», цифровых про-

⁵ По оценке Росстата, реальные располагаемые доходы населения в 2020 г. снизились на 3,5% к уровню 2019 г.

⁶ Так, в апреле 2020 г. число проверок сократилось в 15 раз. URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/597> (дата обращения: 07.04.2021).

пусков, цифровой регистрации при посещении общественных мест. Исследования, проведенные в США (Maytin et al., 2021), немецкоговорящих странах (Zimmerman et al., 2021) и в развивающихся странах (Praveen et al., 2020), показывают, что в целом граждане воспринимают внедрение цифровых технологий отслеживания контактов в целях предотвращения распространения коронавируса с высокой долей скепсиса и опасаются снижения уровня защищенности своих персональных данных. В литературе эта ситуация описывается как «парадокс приватности», при котором государства, пытаясь решить краткосрочную проблему (ограничить распространение инфекции), подрывают доверие в долгосрочной перспективе (Rowe, 2020).

Таким образом, вторая гипотеза исследования состояла в том, что в период пандемии снизилась оценка гражданами уровня защищенности их персональных данных и неприкосновенности личной жизни.

В-третьих, в условиях пандемии значительно возросла роль средств массовой информации и социальных сетей. Первые эмпирические исследования, проведенные в Китае (Liu et al., 2020) и Италии (Motta Zanin, 2020), показали, что СМИ оказывали значительное влияние на восприятие гражданами рисков и соблюдение ими установленных ограничений. Другие исследования (Rovetta, Bhagavathula, 2020) свидетельствуют о существенном и зачастую деструктивном влиянии на оценки гражданами уровня риска со стороны социальных сетей.

Таким образом, наша третья гипотеза состояла в том, что источники информации, на основе которых граждане оценивают уровень защищенности значимых для них ценностей, могут оказывать влияние на саму оценку.

В-четвертых, в условиях пандемии граждане чаще обращались в медицинские организации по ее поводу, а доступность плановой (а в ряде случаев и экстренной) помощи была ограничена. В этой связи можно было предположить, что граждане чаще сталкивались с рисками причинения вреда жизни и здоровью в связи с оказанием медицинских услуг, потреблением некачественных лекарств.

Значительно возросли и объемы цифрового взаимодействия граждан с государством и бизнесом. Так, по данным Росстата⁷, доля граждан в возрасте 15–74 лет, использовавших интернет для заказа товаров и услуг, выросла с 35,7% в 2019 г. до 40,1% в 2020 г. За аналогичный период с 57,5 до 58,7% выросла доля граждан, использовавших интернет для взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, в общем числе граждан, осуществлявших такое взаимодействие. Повышение интенсивности цифрового взаимодействия связано и с ростом рисков и угроз утечки персональных данных. Соответственно, четвертая гипотеза исследования состояла в том, что в 2021 году могла возрасти частота столкновения с рисками, особенно связанными с некачественными медицинскими услугами

⁷ По результатам Выборочного федерального статистического наблюдения по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/business/it/ikt20/index.html (дата обращения 07.04.2021).

и лекарствами, а также с несанкционированным использованием персональных данных.

Наконец, в пандемию многие граждане, в том числе и часть государственных служащих, были переведены на удаленный режим работы. В таких условиях можно предположить снижение частоты обращений в контрольно-надзорные органы за защитой от рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, а также возможное снижение оперативности рассмотрения таких обращений гражданами органами государственного контроля (надзора).

Таким образом, пятая гипотеза исследования состояла в том, что востребованность контрольно-надзорных органов и результативность обращения граждан в такие органы за защитой в 2021 году снизилась.

Оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей в период пандемии

Результаты социологического исследования 2021 г. показывают, что в среднем 35,9% опрошенных оценили уровень защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей (далее также – защищенности; их защищенности) от различных рисков (угроз) как достаточный (очень высокий или скорее высокий). Эта оценка выше, чем полученная в 2020 г. (32,9%) и в 2018 г. (30%), что свидетельствует о том, что пандемия не привела к общему снижению оценки гражданами уровня своей защищенности.

Наибольший рост уровня защищенности отмечается среди неработающего населения. Если в сопоставлении с результатом исследования прошлого года средняя оценка защищенности работающего населения мало изменилась (2020 г. – 34,4%, 2021 г. – 35,8%), то по категории неработающего населения можно говорить о ее увеличении с 29,6 до 36,0%. За прошедший год выше стали оценивать свою защищенность от основных рисков (угроз) пенсионеры и студенты (учащиеся). В данных группах уровень защищенности увеличился примерно на 8 п.п., что может свидетельствовать о положительном влиянии ограничительных мер на восприятие гражданами уровня рисков.

Анализ оценок граждан относительно их текущей защищенности в зависимости от отдельных видов рисков показывает позитивные изменения, но лишь по некоторым исследуемым рискам (рис. 1). В большинстве случаев отмечаемые изменения находятся в рамках статистической погрешности или очень незначительные.

Наибольший прирост оценок уровня защищенности связан с риском некачественного предоставления медицинских услуг, потреблением некачественных лекарств (+8,5 п.п. к уровню 2020 г.). Примечательно, что рост данной оценки сопровождался некоторым ростом частоты столкновения граждан с этим риском: если в 2020 г. 13,9% респондентов отмечали, что сталкивались с необходимостью защиты жизни и здоровья от рисков некачественного предоставления медицинских услуг в течение двух лет, предшествовавших опросу, то в 2021 г. доля таких опрошенных составила 16,0%. Таким образом, кризисные условия пандемии скорее способствовали росту уверенности граждан в уровне своей защищенности, нежели его снижению.

Рисунок 1

**Уровень защищенности значимых для граждан охраняемых
законом ценностей от основных рисков (угроз), по результатам
опросов 2018–2021 гг., %**



Примечание: *По Риску № 7 данные приведены от числа работающих граждан.

На 6 п.п. по сравнению с 2020 г. увеличилась оценка гражданами уровня защищенности жизни и здоровья, объектов растительного и животного мира от экологических рисков. Пандемия и связанные с ней ограничения привели к снижению транспортных перевозок и временному закрытию промышленных предприятий, что, соответственно, сократило выбросы загрязняющих веществ в атмосферу⁸. Ограничения передвижения граждан также привели к снижению негативного воздействия на окружающую среду. К аналогичному выводу приходят и эксперты НИУ ВШЭ, подтверждая оценки мирового сообщества⁹.

На фоне в целом позитивных и нейтральных тенденций в оценках уровня защищенности охраняемых законом ценностей выделяется и негативный тренд на снижение оценки гражданами уровня защищенности от рисков несанкционированного использования персональных данных и нарушения неприкосновенности личной жизни. По итогам опроса 2021 г., лишь 27,9% респондентов оценивают уровень защищенности от данной группы рисков как достаточный (-2,1 п.п. по сравнению с 2020 г.).

Недостаточный уровень защищенности персональных данных и неприкосновенности личной жизни следует и из результатов иных исследований. Так, по данным опроса НИУ ВШЭ об использовании персональных данных, проведенного в ноябре 2020 г., вопросы безопасности персональных данных в цифровой среде являются весьма актуальными для граждан: 84% опрошенных указали на рост рисков кражи персональных данных в интернете, более половины (52%) считают, что не смогут самостоятельно защитить себя от кражи персональной информации, 54% беспокоятся, что информация об их действиях в интернете будет записана и проанализирована¹⁰. Такие результаты свидетельствуют о том, что в период пандемии проблема приватности и защиты персональных данных стала более актуальной.

Факторы, влияющие на оценку уровня защищенности охраняемых законом ценностей

Зарубежные и российские исследования показывают, что на восприятие гражданами уровня рисков и оценку ими уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей влияют различные факторы. Так, среди них отмечаются доверие государственным институтам (Lee et al., 2017), личный опыт столкновения с соответствующими рисками (Xu et al., 2020), уровень социально-экономического развития муниципали-

⁸ Качество воздуха в период пандемии улучшилось в 7 из 12 городов с худшей экологией. Коммерсант.ру. 17.05.2020. URL: <https://yandex.ru/turbo/kommersant.ru/s/doc/4347812> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹ Анализ влияния пандемии новой коронавирусной инфекции на загрязнение атмосферного воздуха и снижение выбросов загрязняющих веществ. НИУ ВШЭ. Москва, июнь 2020. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/377998000.pdf> (дата обращения: 19.03.2021).

¹⁰ Готовы ли пользователи рунета делиться персональными данными? НИУ ВШЭ. 11.03.2021. URL: <https://issek.hse.ru/news/450602433.html> (дата обращения: 18.03.2021).

тетов, в которых проживают граждане, и уровень их доходов и образования (Rotarou, 2018), а также психологические факторы, связанные с ассоциативным отнесением тех или иных объектов к рисковому с учетом личного опыта и знаний конкретных индивидов (Ho et al., 2013). Долгосрочные исследования отмечают цикличность восприятия некоторых рисков, в частности, экологических, что связано с влиянием на оценку гражданами крупных катастроф и иных событий, которое со временем ослабевает (Malnar, Šinko, 2012). Значимость факторов личного опыта, доверия государственным органам, а также доходов респондентов при оценке уровня защищенности от контролируемых государством рисков была выявлена и по итогам предыдущих опросов граждан по оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности государства (Добролюбова и др., 2020).

Еще одним фактором, который может оказывать влияние на оценку гражданами уровня защищенности, но который пока не исследовался в рамках оценки результативности контрольно-надзорной деятельности государства, являются СМИ. Зарубежные исследования показывают, что как традиционные СМИ, так и социальные сети и интернет могут оказывать существенное влияние на восприятие гражданами различных рисков, в том числе, рисков инфекционных заболеваний (Chan et al., 2018; Motta Zanin et al., 2020), экологических рисков (Han, Xu, 2020; Carducci et al., 2019), рисков в сфере безопасности продуктов питания (Lee et al., 2017).

Важно отметить, что, вопреки широкому убеждению, влияние СМИ может быть связано как с переоценкой уровня рисков (и, соответственно, низкой оценкой уровня защищенности от них), так и с недооценкой реального уровня рисков.

Например, проведенное в Австралии исследование показало, что публикации в СМИ приводили к недооценке гражданами рисков гибели и травматизма в результате ДТП (Fleiter, Watson, 2012). В Китае граждане, оценивающие риски ущерба от землетрясений на основе информации в СМИ, также воспринимали данные риски как менее серьезные по сравнению с теми, кто столкнулся с данной проблемой на личном опыте (Xu et al., 2020).

Восприятие рисков влияет и на поведение граждан. Например, значительный уровень страха заражения птичьим гриппом H1N1 в Нидерландах являлся фактором, способствующим росту добровольной вакцинации и соблюдению иных противоэпидемических ограничений (van der Weerd et al., 2011). Аналогичные результаты были получены и при оценке факторов соблюдения ограничительных мер в период пандемии COVID-19 (Plohl, Mussil, 2021).

Для выявления влияния различных факторов на оценку граждан рассчитаем средний уровень защищенности охраняемых законом ценностей в группах респондентов, различающихся по опыту столкновения с рисками, результатам обращения в контрольно-надзорные органы (далее также – КНО), уровню доверия КНО, источникам информации, на основе которых граждане оценивают уровень защищенности, а также отдельным социально-демографическим характеристикам (рис. 2).

Рисунок 2

**Оценка уровня защищенности охраняемых законом ценностей
(в среднем по всем рискам) в различных группах респондентов
по итогам опроса 2021 г., %**



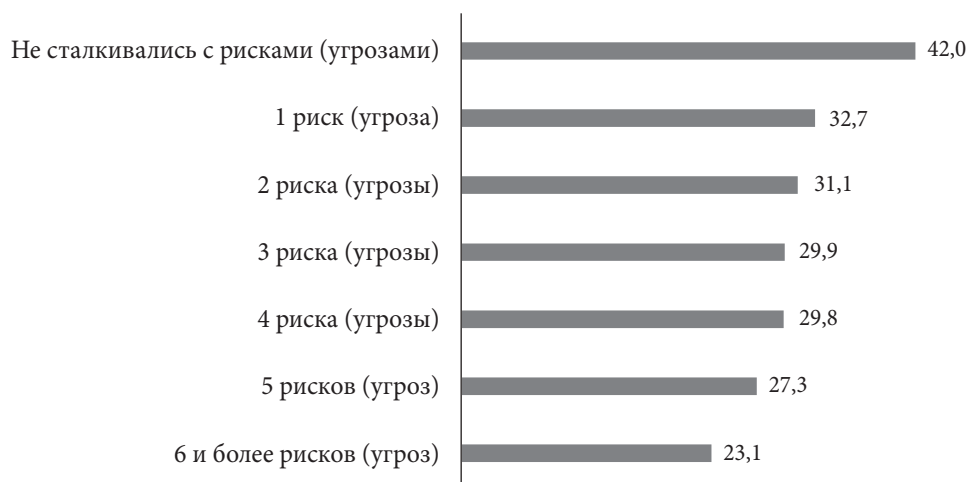
Как следует из Рисунка 2, наибольшие различия в оценках гражданами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей отмечаются в зависимости от уровня доверия КНО. Так, 49,5% респондентов, полностью доверяющих КНО, оценивают уровень защищенности охраняемых законом ценностей как достаточный. Среди полностью не доверяющих КНО такую оценку дали лишь 24,6% опрошенных. Значителен и разрыв в оценке уровня защищенности между респондентами, скорее доверяющими и скорее не доверяющими КНО (42,9 и 29,8%).

Еще один фактор, оказывающий прямое влияние на оценку гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей – опыт обращения в КНО за защитой при столкновении с фактом причинения вреда. Так, 40,1% респондентов, которым по итогам обращения в КНО удалось добиться возмещения причиненного ущерба и устранения нарушений, оценивают уровень своей защищенности как достаточный. Среди тех, кому удалось добиться устранения нарушений, но не удалось возместить причиненный вред, уровень защищенности составляет 28,6%; среди тех, кто не добился результатов по итогам обращения в КНО, оценка еще ниже – 22,2%.

Влияет на оценку гражданами уровня защищенности и опыт столкновения с рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям. Так, среди респондентов, не сталкивавшихся за последние два года с необходимостью защиты от таких рисков, достаточным считают уровень своей защищенности 42,0% опрошенных, а среди тех, кто сталкивался с фактом причинения вреда – 29,2%. При этом чем с большим количеством рисков сталкивались респонденты, тем ниже их оценки уровня защищенности охраняемых законом ценностей (рис. 3).

Рисунок 3

Уровень защищенности граждан от различных рисков (угроз) в зависимости от частоты столкновений с ними за последние два года, % от количества соответствующих групп респондентов



Опрос показал, что 75,9% граждан среди факторов, в наибольшей степени влияющих на уровень защищенности охраняемых законом ценностей, считают личные действия граждан. На этом фоне не удивительно, что оценки уровня защищенности существенно зависят от оценки гражданами состояния собственного здоровья и материального положения. Так, среди граждан, оценивающих состояние своего здоровья как хорошее, достаточным считают уровень защищенности 46,1% респондентов, а среди опрошенных, считающих состояние своего здоровья плохим или очень плохим, – 28,8%. В группе опрошенных с высоким материальным положением оценка уров-

ня защищенности составила 41,3%, а в группе респондентов, оценивающих свое материальное положение как низкое, – 30,3% (рис. 2).

Важно отметить, что источники информации, которые используют граждане для оценки уровня защищенности охраняемых законом ценностей, слабо влияют на результаты такой оценки. Различия в уровне удовлетворенности респондентов, оценивающих уровень своей защищенности на основе информации, получаемой по телевидению и радио и из печатных СМИ, информации интернет-ресурсов, и опрошенных, опирающихся в оценках на собственный опыт, а также опыт знакомых и родственников, укладываются в рамки статистической погрешности¹¹.

Оценки уровня защищенности в группах, указавших на использование только одного источника информации (только личного опыта и опыта знакомых и родственников или только данных сети интернет), также близки к среднему по выборке уровню защищенности (уровень защищенности в данных группах составляет 35,5 и 37,6%, в среднем по выборке – 35,9% соответственно). Таким образом, ни традиционные СМИ, ни интернет-ресурсы не оказывают значительного влияния на оценку гражданами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей.

Частота столкновения граждан с риском причинения вреда

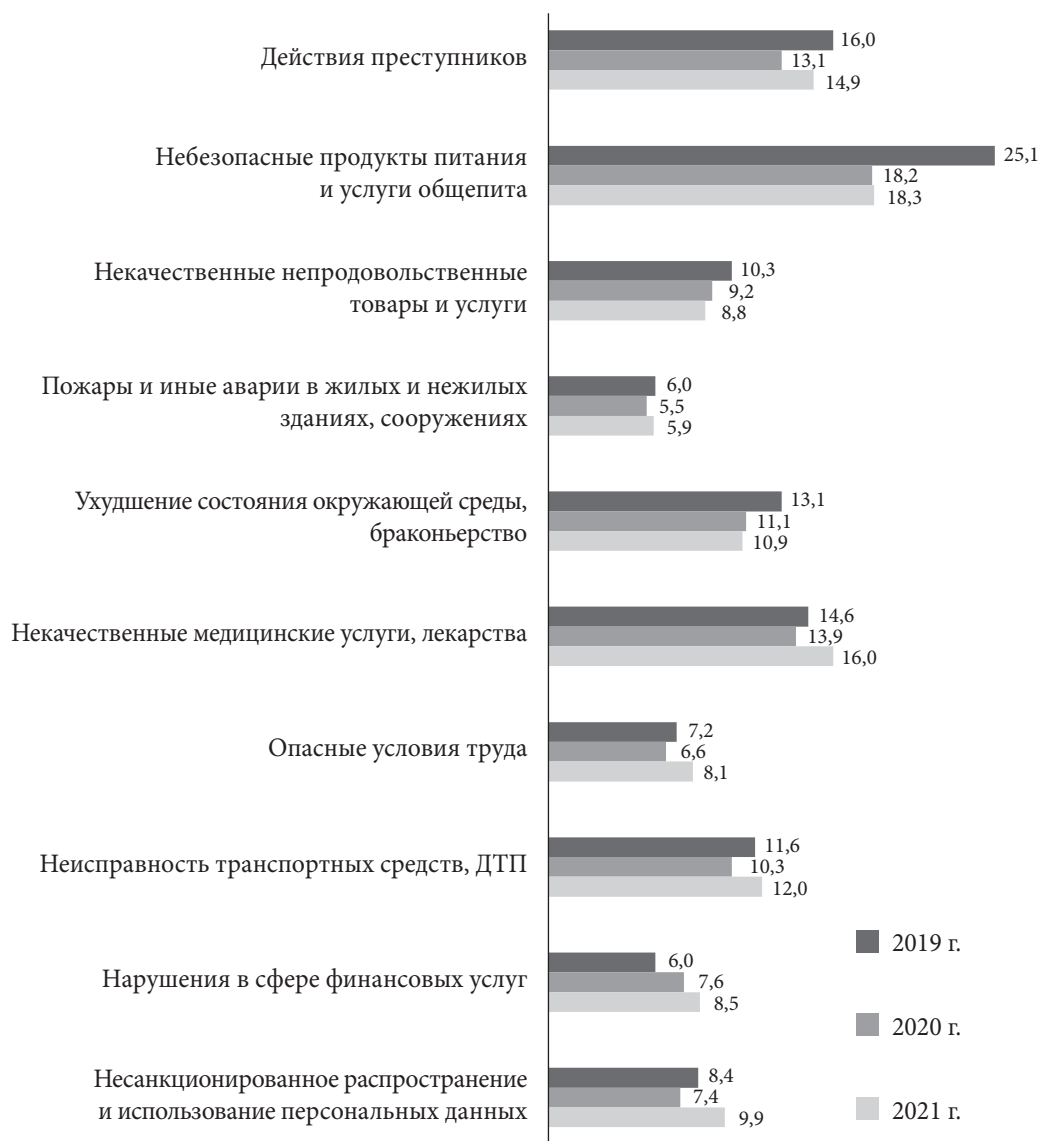
Результаты проведенного в 2021 г. социологического опроса показывают, что 57,3% респондентов в течение двух лет, предшествовавших опросу, сталкивались с необходимостью защиты жизни, здоровья, имущества, персональных данных, иных своих законных прав и интересов, окружающей среды, памятников истории и культуры от одного или нескольких выделенных рисков. По сравнению с опросом 2020 г. доля таких граждан выросла на 7,9 п.п., однако по сравнению с 2019 г., когда доля респондентов, сталкивавшихся с необходимостью защиты от рисков, составляла 56,7%, показатель изменился незначительно. За последние два года с фактами причинения вреда охраняемым законом ценностям по итогам опроса 2021 г. столкнулись 43,8% респондентов (в исследовании 2020 г. – 38,1%, 2019 г. – 41,8%).

Анализ динамики частоты столкновений с рисками по группам рисков (рис. 4) показывает, что ни по одной группе рисков рост частоты столкновений не был значительным. Тем не менее можно предположить, что, судя по полученным результатам, общее увеличение количества столкновений населения с различными рисками может быть обусловлено минимальным, но все же ростом числа нарушений, связанных с некачественным предоставлением медицинских услуг, некачественными лекарствами (в 2020 г. – 13,9%, в 2021 г. – 16,0%), с несанкционированным распространением и использованием персональных данных (в 2020 г. – 7,4%, в 2021 г. – 9,9%).

¹¹ По итогам опроса, 77,9% опрошенных в качестве источника информации для оценки уровня защищенности охраняемых законом ценностей указали личный опыт, опыт родственников и знакомых; 44,3% опирались на информацию источников в сети интернет, в том числе, социальные сети; 27% опирались на информацию, получаемую по телевидению и радио, 10% – на информацию в печатных СМИ. Сумма ответов не равна 100%, поскольку респонденты могли выбрать несколько вариантов ответа.

Рисунок 4

**Доля граждан, имеющих опыт столкновений
с необходимостью защиты от различных рисков (угроз)
за два года, предшествующие опросу, %**



При этом рост частоты рисков, связанных с персональными данными, подтверждается и статистикой правонарушений с использованием ИТ-технологий. Так, по данным МВД, число преступлений, совершенных с использованием сети интернет и мобильной связи, увеличилось на 73,4%¹². Результаты исследований Аналитического центра НАФИ (июль и декабрь 2020 г.) также показы-

¹² Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2020 года. МВД. 21.01.2021. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/22678184/> (дата обращения: 18.03.2021).

вают, что за второе полугодие 2020 г. увеличилась доля держателей банковских карт, столкнувшихся с мошенничеством (с 31 до 45%)¹³.

Частота и результативность обращений граждан в контрольно-надзорные органы для защиты от рисков

В 2021 г. среди тех, кто за последние два года сталкивался с такими фактами правонарушений, только 41,0% обращались в соответствующие КНО. В 2020 г. таких респондентов было 44,9%, в 2019 г. – 45,2%. Основными причинами, по которым граждане не обращаются в КНО при столкновении с рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям, являются незначительность рисков (40,8% респондентов, сталкивавшихся с необходимостью защиты от рисков) и отсутствие доверия к КНО (36,0%).

На фоне пандемии отмечается и некоторая тенденция роста числа обращений в КНО в электронном виде: в 2021 г. этой возможностью воспользовались 21,5% респондентов, обращавшихся в КНО, в 2020 г. – 18,2%, в 2019 г. – 15,1%. Это подтверждает общий тренд на расширение использования электронных каналов взаимодействия с государственными органами, однако в сфере контрольно-надзорной деятельности частота цифровых взаимодействий пока существенно уступает сфере государственных услуг.

В целом оценка результативности рассмотрения обращений граждан контрольно-надзорными органами в условиях пандемии не претерпела существенных изменений. Так, по итогам опроса 2021 г. полностью решить проблему, побудившую их обратиться в КНО, удалось 46,3% респондентов: 17,1% заявителей указали на то, что в результате обращения риски (угрозы) удалось предотвратить, соответственно, ущерб не был причинен, 29,2% заявили об устранении нарушений и возмещении ущерба. В 2020 г. полностью результативными были 44,2% обращений граждан в КНО (рис. 5).

Рисунок 5

Результативность обращений граждан в контрольно-надзорные органы за защитой от основных рисков, % от количества респондентов, которые обращались в КНО



¹³ В 2020 году держатели банковских карт в полтора раза чаще сталкивались с мошенниками. Аналитический центр НАФИ. 20.01.2021. URL: <https://nafi.ru/analytics/v-2020-godu-derzhateli-bankovskikh-kart-v-poltora-raza-chashche-stalkivalis-s-moshennikami/> (дата обращения: 20.03.2021).

О частичном решении проблемы (устранении нарушений без возмещения вреда либо, напротив, возмещении вреда без устранения нарушений) сообщили 22,6% респондентов (в 2020 г. – 28,1% респондентов). На 5,3 п.п. до 28,5% выросла доля респондентов, обращавшихся в КНО и не получивших какого-либо результата.

Таким образом, индекс результативности обращений граждан в КНО¹⁴ по итогам опроса 2021 г. составил 57,6% (в 2020 г. – 58,3%), что свидетельствует об отсутствии значительных изменений в результативности КНО. Аналогичные результаты получены и в рамках анализа ответов на вопрос об изменениях в результативности деятельности КНО государства: большинство опрошенных, имевших опыт обращения в данные органы ранее, заявляют об отсутствии положительных либо отрицательных изменений в их деятельности.

Заключение

Полученные в рамках исследования результаты позволяют лишь частично подтвердить выдвинутые на старте исследования гипотезы. Так, несмотря на обусловленные пандемией кризисные явления, оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей в 2021 году несколько выросла по сравнению с показателями 2018–2020 гг. Суммарный рост оценки за период составил 5,9 п.п., что позволяет отвергнуть первую гипотезу исследования.

При этом важно учитывать, что при общем положительном тренде большинство опрошенных (50,2%) по-прежнему считают уровень защищенности охраняемых законом ценностей недостаточным – скорее низким и очень низким. Соответственно, реализация дальнейших мер по повышению уровня защищенности сохраняет свою актуальность.

По итогам опроса подтвердилась вторая гипотеза исследования: активизация использования цифровых технологий в период пандемии, в том числе, в рамках инструментов «цифрового контроля», привела к снижению оценок гражданами уровня защищенности персональных данных и неприкосновенности личной жизни.

По итогам социологического опроса 2021 г. респонденты оценили защищенность по данному риску ниже, чем по всем остальным рискам: уровень защищенности составил 27,9% против 35,9% в среднем по выборке. Рост озабоченности граждан вопросами защиты персональных данных в период пандемии подтверждается и результатами других социологических исследований, а также статистическими данными о частоте преступлений, совершенных с использованием ИТ-технологий. Такая тенденция является весьма тревожной и требует постоянного учета и мониторинга в рамках предпринимаемых усилий по цифровизации государственного управления.

Проведенное исследование выявило, что при оценке уровня защищенности граждане чаще всего опираются на личный опыт и опыт родных

¹⁴ Методология расчета данного индекса приведена в (Южаков, Добролюбова, 2020).

и знакомых. Среди важных информационных источников для оценки отмечаются и интернет-ресурсы, а также телевидение и радио. Однако, как показывают результаты опроса, источник информации, используемый для оценки, не влияет на оценку гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей. Различия в оценке уровня защищенности между группами граждан, использовавшими разные источники информации для оценки (в том числе, и между группами граждан, указавших на использование какого-либо источника информации как единственного), полностью укладываются в пределы статистической погрешности исследования. Это позволяет отклонить третью сформулированную нами гипотезу и подтвердить отсутствие значимого влияния СМИ на оценку гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей.

Такой вывод является дополнительным аргументом в пользу использования данного показателя для оценки результативности контрольно-надзорной деятельности государства.

Важно отметить, что улучшение оценок гражданами уровня своей защищенности не было связано со снижением частоты столкновения с необходимостью защиты от рисков. Напротив, результаты исследования подтверждают четвертую исследовательскую гипотезу о некотором росте частоты столкновения с рисками, особенно связанными с некачественными медицинскими услугами и лекарствами, а также с несанкционированным использованием персональных данных, по сравнению с результатами опроса 2020 г. Такую тенденцию можно объяснить влиянием пандемии: объективной ограниченностью ресурсов системы здравоохранения и временным прекращением плановой медицинской помощи в период первой волны эпидемии, а также ростом трансакций в электронном виде.

Пандемия оказала некоторое влияние и на востребованность КНО государства при защите граждан от рисков: в условиях введенных противоэпидемических ограничений частота обращений граждан в органы государственного контроля снизилась на 3,9 п.п.

Однако причины, по которым граждане на обращаются в КНО при столкновении с рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям, в целом остались прежними: чаще всего из-за того, что риски, по оценке граждан, являются незначительными, и они не хотят тратить время на разбирательства либо не верят в то, что КНО могут разрешить возникшую проблему. При этом результативность деятельности КНО по рассмотрению обращений граждан не претерпела значительных изменений. Таким образом, пятая исследовательская гипотеза подтверждена лишь частично.

В целом проведенное исследование показывает, что пандемия коронавирусной инфекции не оказала значительного негативного влияния на результативность деятельности государства по защите значимых для граждан охраняемых законом ценностей. При этом задача повышения уровня их защищенности, в том числе, за счет повышения качества контрольно-надзорной деятельности является актуальной задачей совершенствования государственного управления в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алехнович А. О., Анучин Л. Л. Оценка и корректировка правоприменительной практики контрольных и надзорных органов: индекс административного давления // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – № 1. – С. 7–29.
2. Артеменко Е.А. «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – № 1. – С. 30–55.
3. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Как и почему граждане оценивают свою защищенность от контролируемых государством рисков // Социологические исследования. – 2020. – Т. 46. – № 7. – С. 70–81.
4. Логинов Д.М. Социальное самочувствие российского населения в период острой фазы эпидемиологического кризиса // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2020. – № 6. – С. 470–487.
5. Макушева М.О., Нестик Т.А. Социально-психологические предпосылки и эффекты доверия социальным институтам в условиях пандемии // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2020. – № 6. – С. 427–447.
6. Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Статистика и социология результатов контрольно-надзорной деятельности // Экономическая политика. – 2020. – Т. 15. – № 1. – С. 90–107.
7. Мау В.А. Пандемия коронавируса и тренды экономической политики // Вопросы экономики. – 2021. – № 3. – С. 5–30.
8. Плаксин С.М., Семенов С.В. Количественный анализ деятельности надзорных органов в Российской Федерации в 2011–2014 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 3. – С. 121–144.
9. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Реформа контрольно-надзорной деятельности государства: оценка с позиции граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 2. – С. 71–92.
10. Южаков В. Н., Добролюбова Е.И. Взаимодействие граждан с контрольно-надзорными органами государства: состояние и основные тенденции // Управленческое консультирование. – 2020. – № 11. – Т. 143. – С. 23–41.
11. Carducci A., Fiore M., Azara A., Bonaccorsi G., Bortoletto M., Caggiano G., Calamusa A., De Donno A., De Giglio O., Dettori M., Di Giovanni P., Di Pietro A., Facciola A., Federigi I., Grappasonni I., Izzotti A., Libralato G., Lorini C., Montagna M.T., Nicolosi L.K., Paladino G., Palomba G., Petrelli F., Schilirò T., Scuri S., Serio F., Tesauro M., Verani M., Vinceti M., Violi F., Ferrante M. Environment and health: Risk perception and its determinants among Italian university students // Science of the Total Environment. 2019. Vol. 691. P. 1162–1172.
12. Chan M.-P.S., Winneg K., Hawkins L., Farhadloo M., Jamieson K.H., Albarracín D. Legacy and social media respectively influence risk perceptions and protective behaviors during emerging health threats: A multi-wave analysis of communications on Zika virus cases // Social Science and Medicine. 2018. Vol. 212. P. 50–59.

13. Devine D., Gaskell J., Jennings W., Stoker G. Trust and the Coronavirus Pandemic: What are the Consequences of and for Trust? An Early Review of the Literature // *Political Studies Review*. 2020. DOI: 10.1177/1478929920948684
14. Dryhurst S., Schneider C.R., Kerr J., Freeman A., Recchia G., van der Bles A.M., Spiegelhalter D., van der Linden S. Risk Perceptions of COVID-19 Around the World // *Journal of Risk Research*. 2020. Vol. 23. No. 7–8. P. 994–1006. DOI: 10.1080/13669877.2020.1758193
15. Erikson S. Pandemics show us what government is for // *Natural Human Behavior*. 2020. Vol. 4. P. 441–442.
16. Fleiter J.J., Watson B. Road trauma perceptions and the potential influence of the media // *International Journal of Injury Control and Safety Promotion*. 2012. Vol. 19. No. 4. P. 378–383.
17. Han R., Xu J. A comparative study of the role of interpersonal communication, traditional media and social media in pro-environmental behavior: A China-based study // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020. Vol. 17. No. 6. Article No. 1883.
18. Ho S.S., Scheufele D.A., Corley E.A. Factors influencing public risk-benefit considerations of nanotechnology: Assessing the effects of mass media, interpersonal communication, and elaborative processing // *Public Understanding of Science*. 2013. Vol. 22. No. 5. P. 606–623.
19. Lee D., Seo S., Song M.K., Lee H.K., Park S., Jin Y.W. Factors associated with the risk perception and purchase decisions of Fukushima-related food in South Korea // *PLoS ONE*. 2017. Vol. 12. No. 11. URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0187655> (дата обращения: 26.08.2021).
20. Liu L., Xie J., Li K., Ji S. Exploring how media influence preventive behavior and excessive preventive intention during the COVID-19 pandemic in China // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020. Vol. 17. No. 21. P. 1–27.
21. Lovari A. Spreading (Dis)trust: Covid-19 misinformation and government intervention in Italy // *Media and Communication*. 2020. Vol. 8. No. 2. P. 458–461.
22. Malnar B., Šinko M. Forty years of environmental risk perceptions: Evidence from the Slovenian public opinion survey // *Teorija in Praksa*. 2012. Vol. 49. No. 3. P. 471–491.
23. Maytin L., Maytin J., Agarwal P., Krenitsky A., Krenitsky J., Epstein R.S. Attitudes and perceptions toward covid-19 digital surveillance: Survey of young adults in the United States // *JMIR Formative Research*. 2021. Vol. 5. No. 1. DOI: 10.2196/23000
24. Motta Zanin G., Gentile E., Parisi A., Spasiano D. A preliminary evaluation of the public risk perception related to the covid-19 health emergency in Italy // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020. Vol. 17. No. 9. DOI: 10.3390/ijerph17093024
25. Oude Groeniger J., Noordzij K., van der Waal J., de Koster W. Dutch COVID-19 lockdown measures increased trust in government and trust in science: A difference-in-differences analysis // *Social Science and Medicine*. 2021. Vol. 275. DOI: 10.1016/j.socscimed.2021.113819
26. Plohl N., Musil B. Modeling compliance with COVID-19 prevention guidelines: the critical role of trust in science // *Psychology, Health and Medicine*. 2021. Vol. 26. No. 1. P. 1–12.

27. Praveen S.V., Ittamalla R., Subramanian D. How optimistic do citizens feel about digital contact tracing? – Perspectives from developing countries // *International Journal of Pervasive Computing and Communications*. 2020. DOI: 10.1108/IJPC-10-2020-0166
28. Rovetta A., Bhagavathula A.S. Global infodemiology of COVID-19: Analysis of Google web searches and Instagram hashtags // *Journal of Medical Internet Research*. 2020. Vol. 22. No. 8. DOI: 10.2196/20673
29. Rotarou E.S. Does Municipal Socioeconomic Development Affect Public Perceptions of Crime? A Multilevel Logistic Regression Analysis // *Social Indicators Research*. 2018. Vol. 138. No. 2. P. 705–724.
30. Rowe F. Contact tracing apps and values dilemmas: A privacy paradox in a neo-liberal world // *International Journal of Information Management*. 2020. Vol. 55. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102178> (дата обращения: 28.08.2021).
31. van der Weerd W., Timmermans D.R., Beaujean D.J., Oudhoff J., van Steenberg J. Monitoring the level of government trust, risk perception and intention of the general public to adopt protective measures during the influenza A (H1N1) pandemic in the Netherlands // *BMC Public Health*. 2011. Vol. 11. P. 575. doi: 10.1186/1471-2458-11-575
32. Varanda J., Gonçalves L., Craveiro I. The Unlikely Saviour: Portugal's National Health System and the Initial Impact of the COVID-19 Pandemic? // *Development (Basingstoke)*. 2020. Vol. 63. No. 2–4. P. 291–297.
33. Xu D., Zhuang L., Deng X., Qing C., Yong Z. Media exposure, disaster experience, and risk perception of rural households in earthquake-stricken areas: Evidence from rural China // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020. Vol. 17. No. 9. Article No. 3246. URL: <https://doi.org/10.3390/ijerph17093246> (дата обращения: 26.08.2021).
34. Yang H., Ma J. How an Epidemic Outbreak Impacts Happiness: Factors that Worsen (vs. Protect) Emotional Well-being during the Coronavirus Pandemic // *Psychiatry Research*. 2020. Vol. 289. DOI: 10.1016/j.psychres.2020.113045
35. Zimmermann B.M., Fiske A., Prainsack B., Hangel N., McLennan S., Buys A. Early perceptions of COVID-19 contact tracing apps in German-speaking countries: Comparative mixed methods study // *Journal of Medical Internet Research*. 2021. Vol. 23. No. 2. DOI: 10.2196/25525

GOVERNMENT PERFORMANCE IN PROTECTING PUBLIC VALUES DURING PANDEMIC: CITIZEN EVALUATION¹⁵

Vladimir N. Yuzhakov

Doctor of Philosophy, Professor. Director of the Center for Technology Governance, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Address: 82, Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Elena I. Dobrolyubova

Ph.D. (in Economics). Deputy Director of the Center for Technology Governance, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Address: 82, Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Andrei N. Pokida

Ph.D. (in Sociology), Director of the Center for Socio-Political Monitoring, Institute of Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Address: 82, Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: pokida@ranepa.ru

Natalia V. Zybunovskaya

Researcher, Center for Socio-Political Monitoring, Institute of Social Sciences Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Address: 82, Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: nzyb@ranepa.ru

Abstract

Effective protection of public values such as life, health, property, personal data and privacy, lawful rights and interests, environment, and cultural heritage is one of the core government objectives. Attaining this objective is especially important at the time of crisis when the resources of other actors, citizens and businesses, that could be used to protect public values, are limited. The article presents the citizens' evaluation of government performance on protecting public values during the pandemic period. The empirical data was collected through a representative sociological survey aimed at evaluating performance of state regulatory enforcement activities conducted in 35 Russian regions in February-March 2021. The survey results were compared to the outcomes of similar surveys carried out in 2018, 2019, and 2020. The article demonstrates that in 2021 the average perception of public values safety accounted for 35.9 percent. Though this level is somewhat higher than in 2020 (32.9 percent) it cannot be deemed satisfactory since most respondents (50.2 percent) still find

¹⁵ The article was written on the basis of the RANEPA state assignment research program.

the level of public values safety insufficient. More active use of ICT during coronavirus pandemic resulted in higher frequency of risks related to personal data treatment and privacy protection. As a result, the perceived level of these values safety has decreased. While the total frequency of risks to public values has grown, the percentage of respondents applying for protection to government regulatory enforcement bodies has decreased due to enforced restrictions. The effectiveness of public regulatory enforcement bodies in handling such applications has not changed significantly. The survey results demonstrate that citizens' perceptions of public values safety largely depend on trust to government regulatory enforcement bodies, personal experience in facing risks and applying to government regulatory enforcement bodies for protection, as well as on social and demographic characteristics of respondents. However, the article demonstrates that neither mass media nor Internet resources have any significant impact on citizens perceptions of public values safety. Hence, this indicator may be recommended for evaluating the impact of government regulatory enforcement and inspection activities performance.

Keywords: citizens; government regulatory enforcement and inspection activity; trust; performance evaluation; public values; survey; COVID-19.

Citation: Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2021). Deyatel'nost' gosudarstva po zashchite okhranyayemykh zakonom tsennostey v period pandemii: Otsenka grazhdanami [Government performance in protecting public values during pandemic: Citizen evaluation]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 7–30 (in Russian).

REFERENCES

1. Alekhnovich, A.O. & Anuchin, L.L. (2021). Otsenka i korrektirovka pravoprimenitel'noy praktiki kontrol'nykh i nadzornykh organov: Indeks administrativnogo davleniya [Evaluation and Adjustment of the law enforcement practice of state control and supervision bodies: Administrative pressure index]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–29.
2. Artemenko, E.A. (2021). «Regulyatornaya gil'otina»: analiz proektov novykh struktur normativnogo regulirovaniya [«Regulatory guillotine»: Project analysis of new regulatory structures]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 30–55.
3. Carducci, A., Fiore, M., Azara, A., Bonaccorsi, G., Bortoletto, et al. (2019). Environment and health: Risk perception and its determinants among Italian university students. *Science of the Total Environment*, no 691, pp. 1162–1172.
4. Chan, M.-P.S., Winneg, K., Hawkins, L., Farhadloo, M., Jamieson, K.H. & Albarracín, D. (2018). Legacy and social media respectively influence risk perceptions and protective behaviors during emerging health threats: A multi-wave analysis of communications on zika virus cases. *Social Science and Medicine*, no 212, pp. 50–59.
5. Devine, D., Gaskell, J., Jennings, W. & Stoker, G. (2020). Trust and the coronavirus pandemic: What are the consequences of and for trust? An early review of the literature. *Political Studies Review*. DOI: 10.1177/1478929920948684

6. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2020). Kak i pochemu grazhdane otsenivayut svoju zashchishchennost' ot kontroliruemykh gosudarstvom riskov [How citizens evaluate safety from state-controlled risks and why]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological studies], no 7, pp. 70–81.
7. Dryhurst, S., Schneider, C.R., Kerr, J., Freeman, A., Recchia, G., Van der Bles, A.M., Spiegelhalter, D. & Van der Linden, S. (2020). Risk perceptions of COVID-19 Around the World. *Journal of Risk Research*, vol. 23, no 7–8, pp. 994–1006. DOI: 10.1080/13669877.2020.1758193
8. Erikson, S. (2020). Pandemics show us what government is for. *Natural Human Behavior*, no 4, pp. 441–442.
9. Fleiter, J.J. & Watson, B. (2012). Road trauma perceptions and the potential influence of the media. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion*, vol. 19, no 4, pp. 378–383.
10. Han, R. & Xu, J. (2020). A comparative study of the role of interpersonal communication, traditional media and social media in pro-environmental behavior: A China-based study. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 17, no 6, article no 1883.
11. Ho, S.S., Scheufele, D.A. & Corley, E.A. (2013). Factors influencing public risk-benefit considerations of nanotechnology: Assessing the effects of mass media, interpersonal communication, and elaborative processing. *Public Understanding of Science*, vol. 22, no 5, pp. 606–623.
12. Lee, D., Seo, S., Song, M.K., Lee, H.K., Park, S. & Jin, Y.W. (2017). Factors associated with the risk perception and purchase decisions of Fukushima-related food in South Korea. *PLoS ONE*, vol. 12, no 11. Available at: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0187655> (accessed: 16 August 2021).
13. Liu, L., Xie, J., Li, K. & Ji, S. (2020). Exploring how media influence preventive behavior and excessive preventive intention during the COVID-19 pandemic in China. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 17, no 21, pp. 1–27.
14. Loginov, D.M. (2020). Social well-being of the Russian population during the acute stage of the epidemiological crisis. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, no 6, pp. 470–487. Available at: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2020.6.1708> (accessed: 16 August 2021).
15. Lovari, A. (2020). Spreading (dis)trust: Covid-19 misinformation and government intervention in Italy. *Media and Communication*, vol. 8, no 2, pp. 458–461.
16. Makusheva, M.O. & Nestik, T.A. (2020). Socio-psychological preconditions and effects of trust in social institutions in a pandemic. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, no 6, pp. 427–447. Available at: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2020.6.1770> (accessed: 18 August 2021).
17. Malnar, B. & Šinko, M. (2012). Forty years of environmental risk perceptions: Evidence from the Slovenian public opinion survey. *Teorija in Praksa*, vol. 49, no 3, pp. 471–491.
18. Maslennikova, E.V., Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2020). Statistika i sotsiologiya rezul'tatov kontrol'no-nadzornoj deyatelnosti [Effectiveness of Control and Enforcement Activities in Selected Areas: Statistics and Sociology]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic policy], vol. 15, no 1, pp. 90–107.

19. Mau, V.A. (2021). Coronavirus pandemic and trends of economic policy. *Voprosy Ekonomiki*, no 3, pp. 5–30. Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-3-5-30> (accessed: 18 August 2021).
20. Maytin, L., Maytin, J., Agarwal, P., Krenitsky, A., Krenitsky, J. & Epstein, R.S. (2021). Attitudes and perceptions toward covid-19 digital surveillance: Survey of young adults in the United States. *JMIR Formative Research*, vol. 5, no 1. DOI: 10.2196/23000
21. Motta Zanin, G., Gentile, E., Parisi, A. & Spasiano, D. (2020). A preliminary evaluation of the public risk perception related to the covid-19 health emergency in Italy. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 17, no 9. DOI: 10.3390/ijerph17093024
22. Oude Groeniger, J., Noordzij, K., van der Waal, J. & de Koster, W. (2021). Dutch COVID-19 lockdown measures increased trust in government and trust in science: A difference-in-differences analysis. *Social Science and Medicine*, no 275. DOI: 10.1016/j.socscimed.2021.113819
23. Plaksin, S.M. & Semenov, S.V. (2015). Kolichestvennyi analiz deyatel'nosti nadzornyykh organov v Rossiyskoy Federatsii v 2011–2014 gg. [Quantitative analysis of the activity of control authorities in the Russian Federation in 2011–2014]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 121–144.
24. Plohl, N. & Musil, B. (2021). Modeling compliance with COVID-19 prevention guidelines: the critical role of trust in science. *Psychology, Health and Medicine*, vol. 26, no 1, pp. 1–12.
25. Praveen, S.V., Ittamalla, R. & Subramanian, D. (2020). How optimistic do citizens feel about digital contact tracing? – Perspectives from developing countries. *International Journal of Pervasive Computing and Communications*. DOI: 10.1108/IJPC-10-2020-0166
26. Rotarou, E.S. (2018). Does municipal socioeconomic development affect public perceptions of crime? A multilevel logistic regression analysis. *Social Indicators Research*, vol. 138, no 2, pp. 705–724.
27. Rovetta, A. & Bhagavathula, A.S. (2020). Global infodemiology of COVID-19: Analysis of Google web searches and Instagram hashtags. *Journal of Medical Internet Research*, vol. 22, no 8. DOI: 10.2196/20673
28. Rowe, F. (2020). Contact tracing apps and values dilemmas: A privacy paradox in a neo-liberal world. *International Journal of Information Management*, no 55. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102178> (accessed: 18 August 2021).
29. van der Weerd, W., Timmermans, D.R., Beaujean, D.J., Oudhoff, J. & van Steenberghe, J. (2011). Monitoring the level of government trust, risk perception and intention of the general public to adopt protective measures during the influenza A (H1N1) pandemic in the Netherlands. *BMC Public Health*, no 11, pp. 575. DOI: 10.1186/1471-2458-11-575
30. Varanda, J., Gonçalves, L. & Craveiro, I. (2020). The unlikely saviour: Portugal's national health system and the initial impact of the COVID-19 pandemic? *Development (Basingstoke)*, vol. 63, no 2–4, pp. 291–297.
31. Xu, D., Zhuang, L., Deng, X., Qing, C. & Yong, Z. (2020). Media exposure, disaster experience, and risk perception of rural households in earthquake-stricken areas: Evidence from rural China. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 17, no 9, article no 3246. Available at: <https://doi.org/10.3390/ijerph17093246> (accessed: 16 August 2021).

32. Yang, H. & Ma, J. (2020). How an epidemic outbreak impacts happiness: Factors that worsen (vs. protect) emotional well-being during the coronavirus pandemic. *Psychiatry Research*, no 289. DOI: 10.1016/j.psychres.2020.113045
33. Yuzhakov, V.N. & Dobrolyubova, E.I. (2020). Interaction of citizens with regulatory enforcement and inspection bodies: Status and key trends. *Administrative Consulting*, no 11, pp. 23–41.
34. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I, Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2019). Reforma kontrolno-nadzornoj deyatel'nosti gosudarstva: Otsenka s pozitsii grazhdan [Inspection and regulatory enforcement reform: Evaluation from the citizen perspective]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 71–92.
35. Zimmermann, B.M., Fiske, A., Prainsack, B., Hangel, N., McLennan, S. & Buyx, A. (2021). Early perceptions of COVID-19 contact tracing apps in German-speaking countries: Comparative mixed methods study. *Journal of Medical Internet Research*, vol. 23, no 2. DOI: 10.2196/25525

УПРАВЛЕНИЕ «ЗЕЛЕНЫМ» РЕГИОНОМ: КОНЦЕПЦИЯ ЭКОЛОГО-ОРИЕНТИРОВАННОГО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ^{1 2}

**Гладун Е.Ф., Захарова О.В.,
Жеребятьева Н.В., Ахмедова И.Д.³**

Аннотация

Реализация целей устойчивого развития, в том числе борьба с изменениями климата, становится одним из самых актуальных направлений государственного управления. Цель статьи – представить концепцию регионального развития, обозначенную как «зеленый» регион, и показать, почему данная концепция может стать основой эффективного управления регионами в России в соответствии с современными мировыми трендами. Под «зеленым» регионом мы понимаем регион, обладающий положительным балансом между биоемкостью и экологическим следом. Цель управления «зеленым» регионом – повышение положительного баланса между биоемкостью и экологическим следом за счет роста природного капитала (природных активов, которые предоставляют экосистемные услуги) и сокращения экологического следа. Исследование осуществлялось в четыре этапа: разработаны теоретические основания концепции «зеленого» региона путем анализа су-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Тюменской области в рамках научного проекта № 20-410-720012 «Зеленый регион как концепция пространственного развития: системный анализ факторов развития территории».

² Статья подготовлена в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ (программа «Университетское партнерство»).

³ Гладун Елена Федоровна – кандидат юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Тюменский государственный университет. Адрес: 625003, Тюмень, ул. Володарского, д. 6. E-mail: e.f.gladun@utmn.ru

Захарова Ольга Владимировна – кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Тюменский государственный университет. E-mail: o.v.zakharova@utmn.ru

Жеребятьева Наталья Владимировна – кандидат географических наук, доцент кафедры физической географии и экологии, Тюменский государственный университет. E-mail: n.v.zherebyateva@utmn.ru

Ахмедова Ирина Дмитриевна – кандидат географических наук, доцент кафедры геоэкологии и природопользования, Тюменский государственный университет; доцент Института нефти и газа, Югорский государственный университет. Адрес: 628012, Ханты-Мансийск, ул. Чехова, д. 16. E-mail: idakhmedova@mail.ru

существующих концептуальных подходов; выявлена специфика концепции на основе системного подхода к изучаемому явлению; определены связи между элементами системы; сформулированы основные направления комплексного управленческого воздействия на элементы и связи. В качестве теоретического основания концепции нами определен геотрион как система элементов – территория, хозяйство и население. Функциональные связи между элементами рассмотрены в рамках методологии «нагрузка-состояние-реакция» (PSR).

Целевое состояние «зеленого» региона – это состояние повышения положительного баланса между биоемкостью и экологическим следом в регионе через изменение элементов геотриона (территория – хозяйство – население) в рамках функциональной модели «нагрузка – состояние – реакция». Для создания системы управления «зеленым» регионом необходимо выделить индикаторы достижения целевого состояния, определить, как они взаимосвязаны между собой, и структурировать их в соответствии с элементами геотриона. Для достижения целевого состояния разрабатываются механизмы и инструменты управления, направленные на поддержание, восстановление или технологическое замещение природного капитала. Описанная система управления может быть включена в региональные стратегические документы и стать основой принятия управленческих решений с учетом специфики территории.

Ключевые слова: эколого-ориентированное региональное развитие; «зеленый» регион; низкоуглеродное развитие; геотрионный подход; биоемкость; экологический след; показатели динамики развития; управление региональным развитием.

Введение

Международные экологические акты, в том числе Парижское соглашение по климату, предусматривают разработку и реализацию национальных стратегий долгосрочного развития с низким уровнем выбросов парниковых газов в целях снижения рисков климатических изменений для населения и экономики (A European Green Deal). Являясь участником большинства международных соглашений и конвенций, Россия взяла на себя обязательства по их выполнению, причем новые социально-экономические стратегии должны быть взаимоувязаны с приоритетами национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития государства⁴. Кроме того, следует обеспечить не только решение проблемы климатических изменений, но и ориентироваться на другие Цели устойчивого развития ООН: ликвидацию голода и нищеты, хорошее здоровье и благополучие, ответственное потребление и произ-

⁴ См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2030 г. Утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015 N 683. СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212, Указ Президента Российской Федерации N 204 от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 23.08.2021).

В настоящее время многие государства разрабатывают собственные стратегии зеленой трансформации, изменяя свои экономические, политические и социальные институты, а также системы управления в сторону эколого-ориентированного развития. Значение государственного управления в процессе перехода к низкоуглеродному развитию подтверждается многочисленными исследованиями (Kemp, Never, 2017; Yi et al., 2019) и результатами математического моделирования (НАО et al., 2021). Для перехода к возобновляемым источникам энергии, повышения энергоэффективности, декарбонизации экономики, развития «зеленого» малого и среднего бизнеса и сохранения уровня социального благополучия необходимо в первую очередь изменить цели государственного управления (Mastini et al., 2021; Bostan et al., 2019). Особенно значимым в период перехода к низкоуглеродному развитию представляется государственное управление на региональном уровне, поскольку именно в регионах наиболее гибко осуществляется стратегическое планирование, с одной стороны (Gibbs, 2017), и наиболее ярко проявляются особенности и специфика развития, – с другой (Wang, 2019). Например, большое значение имеет экономическая специализация региона и то, является регион центральным или периферийным. Значительную роль играет и готовность граждан к переменам, их восприятие процессов экологизации, их вовлеченность в эти процессы, что определяет задачи формирования экологического сознания (Lazaric et al., 2020; Cetina et al., 2020). Для верного определения основных направлений развития органам государственной власти необходимо обозначить целевое состояние региона и выбрать эффективные инструменты достижения целевых показателей трансформации (Yang et al., 2020). Трансформация регионов должна быть системной и комплексной и должна быть обеспечена эффективными механизмами государственного управления.

Процессы «зеленой» трансформации активизируются и в Российской Федерации. Это обусловлено, в первую очередь, участием России в мировой климатической повестке. Кроме того, происходит пересмотр целей и показателей государственного регионального управления.

В то же время эколого-ориентированное развитие в Российской Федерации воспринимается как ограничение для социально-экономического развития (Планы ЕС повышают градус российской климатической повестки, 2020, с. 2), а не как возможность для выбора новых способов хозяйственной деятельности, новых форм взаимодействия общества с окружающей природной средой, новых управленческих механизмов и инструментов. Для перехода к эколого-ориентированному развитию необходимы новые стратегические документы, в том числе региональные, которые отражают системный подход к развитию и содержат эффективные механизмы для реализации новых целей. Они предполагают системный подход к региональному развитию и механизм реализации открывающихся возможностей (Комаров, Акимова, Коцюбинский, Земцов, 2021). Также необходим поиск новых теоретических концептов, методологических подходов и цифровых инструментов для определения и поддержания баланса между хозяйственной деятельностью человеческих сообществ и потенциалом экосистем, которые позволят разработать

научно-обоснованные механизмы и инструменты управления эколого-ориентированным социально-экономическим развитием.

Таким образом, в субъектах Российской Федерации необходимо создавать новую концепцию регионального развития, обеспечивающую «зеленую» трансформацию как переход к эколого-ориентированному развитию.

Цель данной статьи – представить концепцию «зеленого» региона (далее также – концепция), которая лежит в основе эколого-ориентированного регионального развития, направленного на достижение углеродной нейтральности и других целей устойчивого развития. Мы рассматриваем концепцию «зеленого» региона как эколого-ориентированный подход к управлению регионом, предполагающий выработку соответствующих индикаторов развития, механизмов и инструментов.

При разработке концепции решались следующие задачи:

- 1) определялись понятие и сущностные характеристики «зеленого» региона;
- 2) выделялись основные элементы (подсистемы управления) и определялись связи между ними;
- 3) определялись основные направления комплексного управленческого воздействия для достижения целевого состояния.

Теоретические и эмпирические основания концепции «зеленого» региона

Систематизировать управление территорией в целях «зеленой» трансформации мы решили с использованием геотрионной модели как объекта управления. Геотрионная модель включает три элемента: население, территория, хозяйство (население осуществляет хозяйственную деятельность на определенной территории) (Чудин, Матрусов, 2013). Геотрионы могут иметь различный масштаб: планетарный, национальный, региональный, городской, корпоративный, масштаб промышленных предприятий, фермерских домохозяйств и т.д. «Геотрионы большего масштаба часто содержат внутри себя вложенные друг в друга иерархические структуры геотрионов меньшего масштаба» (Чудин, Гуляев, Глуховенко, 2019). Единая структура геотрионов позволяет системно оценивать их изменения и воздействовать как на отдельные элементы, так и на связи между ними, усиливая одни связи и ослабляя другие. Так достигается комплексность управленческих решений и возможность оценить их последствия.

Эта трехчастная модель по своей концептуальной направленности совпадает с широко распространенной практически во всех странах мира концепцией устойчивого развития (17 Goals to Transform Our World, 2015). Концепция устойчивого развития возникла как ответ на экологический кризис, обострившийся в конце XX в., и представляет собой попытку его преодоления через согласование экономических и социальных целей с экологическими ограничениями (Иванов, Кожушкина, Оборин, Шерешева, 2017).

Мы предлагаем понимание устойчивого развития, при котором экологическая, экономическая и социальные системы рассматриваются как три

равноправных вектора в системе координат развития территории с учетом взаимодействия между ними.

Геотрионный подход также соответствует методологии Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), применяемой для выстраивания связей внутри социоприродных систем: нагрузки-состояния-реакции (Pressure-State-Response (PSR)). Человеческая деятельность оказывает нагрузки на окружающую среду, качество и состояние которой меняется. Фиксируя изменения, общество меняет экологическую, экономическую и социальную политику, что влияет на нагрузку (Методология программы «зеленые города» ..., 2016). Иногда этот подход ложится в основание более сложных систем (Driving Force-Pressure-State-Impact-Response (DPSIR)), учитывающих в том числе и управленческие воздействия (Wang et al., 2019).

Описанные нами теоретические конструкции в настоящее время не используются как основа управления регионами РФ. При решении задач развития возникают сложные и противоречивые социально-экономические процессы, когда экологические задачи развития регионов сталкиваются с политическими, социальными, экономическими. Многие решения органов государственной власти в результате этих противоречий могут приводить к ухудшению здоровой среды обитания человека и вызывать негативное отношение общества. Так, некоторые решения органов исполнительной власти могут стать причиной конфликтов с экологическими активистами, организациями и движениями (Каратуева, 2020) или противоречить представлениям жителей о равенстве и справедливости в сфере природопользования (Чмель, Климова, Митрохина, 2020). Г. Л. Шаматнова и В. О. Майоров отмечают, что рассмотренные ими экологические протесты происходили после принятия властных решений, с которыми были не согласны представители общественных организаций (Шаматнова, Майоров, 2019).

Д. А. Ежов отмечает расширение проблемного поля экологических протестов, вызванных реализацией крупных инфраструктурных проектов, вырубкой зеленых насаждений в связи с хозяйственной деятельностью, высокой плотностью застройки, загрязнением воздуха промышленными предприятиями. В последние несколько лет особое значение приобрела тема «мусорных бунтов», связанная с утилизацией отходов производства и потребления (Ежов, 2019). При этом локальные вопросы снижения загрязнения и экономии ресурсов часто имеют экономический и политический контекст, в результате чего возникают всероссийские политические движения или партии, происходит включение местных экологических вопросов в глобальную экологическую повестку (Каминская, 2020). Иногда складывается обратная ситуация, когда общество связывает рост благосостояния и благополучия с экономическим развитием, а экологизацию воспринимает как препятствие.

В то же время многочисленные исследования подтверждают, что вопросы вовлечения граждан и организаций в процессы «зеленой» трансформации играют ключевую роль в достижении целевых показателей эколого-ориентированного регионального развития (Gibbs, O'Neill, 2017; Aylett, 2013; Ma et al., 2020). Так, Й. А. Лампхере и Й. Шефнер, изучив опыт экологиза-

ции трех городов в США (Чикаго, Литл-Рок, Ноксвилл), пришли к выводу, что развитие «зеленой» экономики должно основываться на взаимодействии всех элементов системы и на сотрудничестве, несмотря на сложности организации такого взаимодействия (Lamphere, Shefner, 2017). В качестве примера сотрудничества можно привести различные практики экономики совместного пользования (шеринговая экономика) и форм обмена (Belk, 2014; Hossain, 2020), например, совместное использование автомобилей, оборудования, обмен книгами и т.д.

Что касается российского общества, то, по данным ВЦИОМ, некоторые мероприятия, способные повлиять на экологическую ситуацию – волонтерство, пожертвования, петиции и т.п. – не только мало распространены, но и остаются практически незамеченными. О деятельности экозащитных организаций и экоактивистов хорошо информированы только 7% опрошенных. Природоохранная деятельность россиян связана в основном с повседневными практиками: уборка территории, раздельный сбор отходов, высадка зеленых насаждений (ВЦИОМ. Экологическая повестка ..., 2021). В условиях отсутствия запроса на экологичную продукцию со стороны потребителей (Лукина, 2019) и регулирующих механизмов со стороны государства, малый и средний бизнес также мало заинтересован во внедрении зеленых технологий в производственные процессы (Козлова, 2010). Н. Лазариц и др. доказывают, что органам государственной власти необходимо поддерживать усилия общества, обеспечивать дополнительную мотивацию, изменять привычки и практику, т.е. формировать новые ценности внутри социальных групп (Lazaric et al., 2020). При этом исследователи предупреждают от недооценки роли повседневных практик граждан в процессах «зеленой» трансформации (Hobson, 2020) и подчеркивают, что для такой трансформации требуются перемены системного характера, а не только мероприятия по экономии ресурсов, сортировке отходов, использованию общественного транспорта и т.д. (Balsiger, Lorenzini, Sahakian, 2019).

Таким образом, при разработке концепции «зеленого» региона необходимо учитывать и значимость всех элементов системы – территории, хозяйства и населения, а также тесные взаимосвязи между ними. Глобальная экологическая повестка определяет ключевые характеристики «зеленого» региона и направленность управленческих воздействий.

Концепция «зеленого» региона

Под «зеленым» регионом мы будем понимать регион, в котором происходит эколого-ориентированное развитие, т.е. экономический рост на фоне роста природного капитала (природных активов, предоставляющих экосистемные услуги) и благополучия населения.

Основными элементами «зеленого» региона являются: территория, хозяйство, население. Функционирование этой системы определяется специфическими характеристиками ландшафта, климата, наличием природных ресурсов, сложившимися практиками природопользования, структурой экономики, демографическими и культурными характеристиками насе-

ния, проживающего на данной территории. Социальные, экономические (хозяйственные) и экологические (природно-территориальные) процессы в этой системе взаимосвязаны, что должно учитываться при разработке стратегий социально-экономического развития и принятии управленческих решений. Таким образом, объектом управления становится геотрион, включающий территорию с проживающим на ней населением, ведущим здесь свое хозяйство в определенных природно-климатических условиях, используя их для улучшения своего благополучия. При современных климатических трендах важным фактором устойчивого долговременного развития такой сложной системы является адаптация всех элементов геотриона к текущим и прогнозируемым климатическим изменениям и их последствиям (рис. 1).

Рисунок 1

Концептуальная схема «зеленого» региона



Климатические изменения в первую очередь отражаются на состоянии природной составляющей геотриона. Весь набор природных условий и ресурсов на территории, которые мы можем использовать для получения

определенных выгод и благ, понимается как природный капитал. Природный капитал является главной ценностью «зеленого» региона. В рамках концепции «зеленого» региона под природным капиталом мы будем понимать «все элементы природно-ресурсного потенциала, приносящие эколого-экономический эффект и осуществляющие вклад в приращение национального богатства в течение длительного времени» (Неверов, Деревяго, 2005). Изначально в понятие природного капитала включалась только «совокупность природных ресурсов, которые используются или могут использоваться в производстве товаров» (Costanza, Daly, 1992). В настоящее время очевидно, что природный капитал не ограничивается только ресурсной составляющей, это «запасы/активы (stock) природной среды, дающие поток ценных товаров и услуг в будущем» (Цибулькикова, 2020).

Логично, что оценка природного капитала должна иметь денежное выражение. Однако если ресурсы и их запасы можно оценить в денежном эквиваленте, исходя из, например, рыночной стоимости ресурсов, то часть услуг, предоставляемых природным капиталом, – регулирование водного режима водотоков и водоемов, регулирование качества воды, воздуха, численности вредителей, возбудителей заболеваний – и тем более нематериальные выгоды, такие как здоровье населения, эстетическая привлекательность, рекреационное использование, – оценить в денежном эквиваленте довольно сложно. Поэтому одним из косвенных интегральных индикаторов оценки доступного объема природного капитала может стать биоемкость территории.

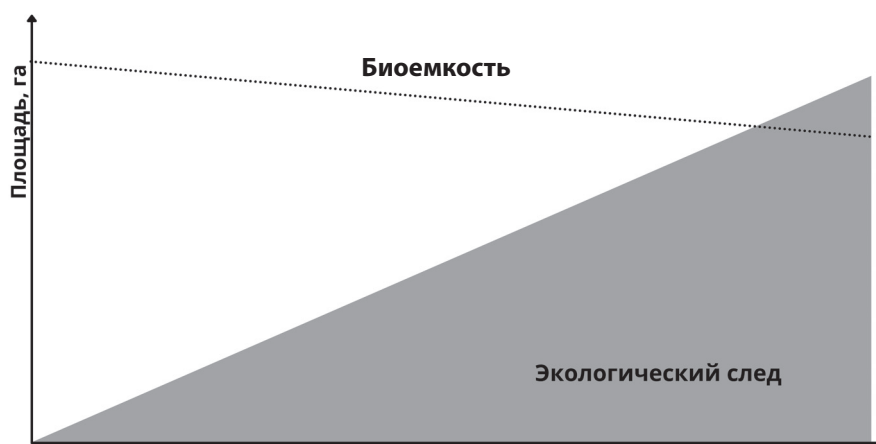
Биоемкость – имеющаяся биологически продуктивная территория, способная воспроизводить потребляемые человеком ресурсы и поглощать отходы, в том числе CO_2 (Экологический след субъектов Российской Федерации, 2017). Единицей измерения биоемкости являются глобальные гектары.

Потребности населения и хозяйства, обеспечивающего благополучие этого населения и экономическое развитие на данной территории, по показателям воспроизводства ресурсов и поглощения отходов могут не совпадать с биоемкостью. Поэтому необходимо оценивать также реальную нагрузку со стороны антропогенного воздействия (выбросы и сбросы загрязняющих веществ, отходы, использование ресурсов, энергопотребление). Для этого используют понятие экологического следа.

Экологический след – реальная нагрузка со стороны антропогенного воздействия: выбросы и сбросы загрязняющих веществ, отходы, использование ресурсов, энергопотребление и т.д. (там же). В случае когда экологический след меньше биоемкости, возникает профицит природного капитала. Поддержание или увеличение этого профицита обеспечит устойчивое развитие «зеленого» региона. Сокращение разницы между двумя показателями сигнализирует об ухудшении экологической ситуации, сокращении возможностей для развития в долгосрочной перспективе. Таким образом, соотношение биоемкости и экологического следа может стать интегральным показателем эффективности принимаемых решений при управлении «зеленым» регионом (рис. 2).

Рисунок 2

Соотношение показателей биоемкости и экологического следа



Социально-экономическое развитие как цель может быть установлено для территорий, где невозобновляемая часть природного капитала может быть использована на развитие человеческого капитала или инвестироваться в крупные долгосрочные инфраструктурные проекты. Если же природный капитал на территории обеспечивает только цели текущего потребления, то возникает опасность быстрой его утраты и, как следствие, отсутствия дальнейших перспектив развития после его истощения. Целями развития таких территорий должно стать сохранение и восстановление природного капитала (Цибульников, 2020).

В целом биоемкость ограничивает возможности регионов по использованию ресурсов, утилизации отходов, секвестированию углекислого газа. В подавляющем большинстве российских регионов для растущих объемов производства и количества отходов необходимы гораздо большие территории, чем те, которые представлены для данных целей. Поэтому важнейшей характеристикой «зеленого» региона является наличие резерва биоемкости по отношению к экологическому следу (рис. 2).

Таким образом, объектом управления «зеленого» региона является геотрион как система, включающая территорию, хозяйство и население, а цель управления региональным эколого-ориентированным развитием – повышение положительного баланса между биоемкостью и экологическим следом за счет роста природного капитала (природных активов, которые предоставляют экосистемные услуги) и сокращения экологического следа.

«Зеленый» регион как объект управления

Система «территория-хозяйство-население» представляет собой совокупность избирательно отобранных элементов и связей, обеспечивающих ее функционирование как единого целого. Отражением свойств элементов

и связей между ними являются показатели или индикаторы, с помощью которых можно оценивать продвижение к целевому состоянию системы. Целевое состояние «зеленого» региона – это состояние повышения положительного баланса между биоемкостью и экологическим следом в регионе через изменение элементов геотриона (территория – хозяйство – население) в рамках функциональной модели «нагрузка – состояние – реакция».

На наш взгляд, при определении набора показателей в системе управления «зеленым» регионом необходимо руководствоваться следующими характеристиками:

- простота;
- количественная измеримость;
- наличие системы многолетних наблюдений за данными показателями или возможность создания такой системы;
- наличие официальных статистических данных для расчета этих показателей или методик, позволяющих эти данные получить;
- сопоставимость с другими национальными или международными индикаторами.

Основываясь на указанных характеристиках, мы отобрали показатели, которые разделили на три категории в соответствии с элементами геотриона «зеленого» региона.

Таблица 1

Показатели состояния элементов геотриона

Элементы системы геотриона	Показатели
<i>Территория</i>	Биоемкость
	Доля охранных зон от площади суши
	Инвестиции в природный капитал
	Экологический след потребления
	Доля особо охраняемых природных территорий к площади региона
	Биологическая эффективность климата
	Водообеспеченность территории региона ресурсами поверхностных и подземных вод
	Площадь сельскохозяйственных угодий
	Интегральная оценка качества почв
	Лесистость территории
	Площадь акватории, используемая для вылова водных биоресурсов
	Энергоемкость ВРП
	Выбросы диоксида углерода на душу населения
	Площадь несанкционированных свалок к общей площади территории

Элементы системы геотриона	Показатели
Хозяйство	Площади, занятые под объекты инфраструктуры (дороги, жилые здания, промышленные сооружения и т.д.)
	Оборот розничной торговли экотоварами на душу населения
	Доля инвестиций в основной капитал природоохранного назначения в общем объеме инвестиций в основной капитал
	«Зеленые» рабочие места
	Доля шеринговой экономики в общем объеме ВРП
	Доля предприятий, использующих вторичное сырье
	Доля государственных расходов на научные исследования и разработки от ВВП
	Доля государственных расходов на образование от ВВП
	Доля государственных расходов на здравоохранение от ВВП
	Размер грантовой поддержки НКО и предпринимателей
Население	Среднемесячные среднедушевые денежные доходы
	Доля численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума/1,25 долл. США в день
	Естественный прирост/убыль населения
	Миграционный прирост/убыль населения
	Уровень безработицы
	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении
	Число собственных легковых автомобилей на 1000 человек населения и удельное количество «зеленых» автомобилей
	Численность студентов образовательных учреждений ВПО на 10 000 человек населения
	Медианный возраст населения
	Коэффициент демографической нагрузки (на 100 человек в возрасте 15–64 лет)
	Доля занятых в «зеленом» секторе от общего числа занятых
	Доступность «зеленых» зон
	Доля удовлетворенных качеством воздуха
	Доля удовлетворенных качеством воды
	Доля вовлеченных в управление граждан
	Население, пострадавшее от стихийных бедствий (в среднем в год на 1 млн человек)

Источники: Составлена авторами.

Все показатели, по которым можно отслеживать динамику развития «зеленого» региона, являются комплексными, т.е. отражают взаимовлияние и взаимозависимость трех элементов геотриона. Например, показатель «"зеленые" рабочие места», с одной стороны, отражает занятость населения, наличие рабочих мест и, таким образом, является социально-экономическим, а с другой стороны, показывает развитие экологических практик и «зеленых» технологий, учитывающих ограничения и возможности территории. Такими «зелеными» рабочими местами могут быть рабочие места, созданные в рамках программ по реабилитации заболоченных земель и восстановлению лесов, противопожарной службы и производству энергии за счет возобновляемых источников.

Другой комплексный показатель – «экологический след». С одной стороны, он отражает объем природных ресурсов, используемых для производственных целей, а с другой, оценивает качество окружающей среды с точки зрения населения, проживающего на территории (например, содержание углекислого газа в атмосфере).

Кроме того, комплексные показатели взаимосвязаны. Например, некоторые виды переработки отходов и создания новых продуктов на основе переработанного сырья могут использовать технологии, наносящие еще больший вред окружающей среде, чем их захоронение или сжигание, т.е. экологический след от такого вида деятельности может быть выше, чем от не-«зеленого» производства. К тому же, такие рабочие места могут наносить вред здоровью и самих сотрудников. Второе важное уточнение, что многие «зеленые» производства могут быть довольно убыточными и, как следствие, не приносить большого дохода тем, кто на них работает. Поэтому для отнесения к «зеленым» рабочим местам очень важно оценивать их с точки зрения этих двух критериев: экологический след от «зеленого» вида деятельности (он должен быть ниже, чем у альтернативного способа производства) и уровень доходов населения, занимающего «зеленые» рабочие места (он должен повышать показатели среднего дохода населения в данном регионе) (Трифонов, 2015). В результате измерение экологического следа от любых видов деятельности поможет более достоверно относить различные практики, рабочие места, технологии к «зеленым».

Для управления эколого-ориентированным региональным развитием необходимо применять механизмы, направленные на поддержание/сохранение, восстановление или технологическое замещение природного капитала. Направленность управленческого воздействия определяется соотношением экологического следа и биоемкости: если существует резерв биоемкости, то к основным элементам геотриона применяются воздействия, направленные на поддержание природного капитала; если существует дефицит биоемкости, то применяются воздействия, направленные на восстановление или механическое замещение недостающего природного капитала. Так как любая территория неоднородна, то направленность управленческих воздействий потребует применения комбинированных механизмов управления, но сочетание этих механизмов будет зависеть от величины резерва биоемкости.

Таблица 2

Механизмы и инструменты управления в рамках концепции «зеленого» региона

Элементы геотриона	Механизмы		
	Поддержание/сохранение	Восстановление	Техническое замещение
	Инструменты		
Территория	Предотвращение деградации экосистемных услуг: – сохранение природных экосистем (лесных, водно-болотных); – сохранение количественных и качественных показателей водных экосистем; – сохранение плодородных земель; – поддержание углеродного баланса; – сохранение биоразнообразия; – исключение дисбаланса природных систем, вызывающего риск внезапных, чрезвычайно разрушительных и потенциально необратимых последствий	Производство упрощенных или недостающих экосистемных услуг (восстановление и улучшение): – развитие плантационного лесного хозяйства, карбоновых ферм; – лесовоспроизводство на неудобьях и нарушенных лесных землях; – защитные лесные полосы, рекультивация земель; – фиторемедиация, восстановление болот, охрана от пожаров	Техническое замещение или поддержание экосистемных услуг (применение технологических решений): – технологии водочисти; – установка газоулавливающих и пылеулавливающих фильтров; – строительство дамб; – дренажные системы и т.д.
Хозяйство	– корпоративная зеленая ответственность; – шеринговая экономика; – малый и средний экобизнес, связанный с сохранением экосистем	– развитие «зеленой» инфраструктуры; – технологии умного зеленого города (транспорт, энергоэффективность, теплоэффективность)	– зеленые технологии; – циркулярная экономика; – углеродонейтральное производство
Население	– ограничение потребностей; – субботники по очистке водоемов, лесов, мест отдыха от бытовых и опасных промышленных отходов, регулирование потока рекреантов; – воспитание бережного отношения к природе	– субботники по озеленению, лесовосстановлению; – восстановление школьных лесничеств	– техническое регулирование чрезвычайных ситуаций на территории; – своевременное оповещение населения; – технические системы защиты населения от чрезвычайных природных явлений; – повышение энергоэффективности жилья; – технологии малоотходного домашнего хозяйства; – раздельный сбор отходов

Источники: Составлена авторами.

Для эффективного решения поставленных задач необходимы «поддерживающие» инструменты, к которым можно отнести финансовую поддержку (гранты, инвестиции, субсидии, налоговые преференции), правовую поддержку (разработка зеленых стандартов, внесение в нормативно-правовые документы изменений и дополнений, способствующих реализации «зеленых» инициатив), консультационную поддержку (создание системы консультационной поддержки предпринимательства, экоактивизма), обеспечение межинституционального сотрудничества при решении задач управления и привлечение граждан к участию в процессе принятия решений на каждом его этапе.

Выводы

В период изменения глобальной климатической повестки, возрастания антропогенной нагрузки на территории и обновления целей регионального развития необходимы новые подходы и концепции управления регионами. Одной из таких концепций может стать «зеленый» регион – регион, в котором происходит эколого-ориентированное развитие, т.е. экономический рост на фоне роста природного капитала и благополучия населения.

«Зеленый» регион имеет геотрионную структуру, основными элементами которой являются территория, хозяйство и население. Геотрион рассматривается как комплексный объект управления.

Главная ценность в «зеленом» регионе – это природный капитал как набор природных условий и ресурсов на территории, которые население может использовать для получения благ и удовлетворения потребностей.

Одним из индикаторов оценки доступного объема природного капитала может стать биоемкость территории, поэтому интегральным показателем эффективности развития «зеленого» региона является соотношение биоемкости и экологического следа.

Все индикаторы достижения целевого состояния «зеленого» региона могут быть сгруппированы в соответствии с элементами геотриона, при этом они взаимосвязаны. Кроме того, каждый индикатор отражает определенное состояние всех трех элементов геотриона. Для достижения целевого состояния применяются механизмы, направленные на поддержание/сохранение, восстановление или технологическое замещение природного капитала. Стратегические направления развития, управленческие решения и перечень мероприятий определяются в зависимости от соотношения экологического следа и биоемкости. Для успешной реализации механизмов управления в рамках стратегии «зеленого» региона существует набор «поддерживающих» инструментов, для которых необходимо формирование системы финансовой, правовой, консультационной поддержки, обеспечение межинституционального сотрудничества и вовлечения граждан в управление территориями.

Результаты проведенного исследования могут быть использованы в разработке комплексных программ регионального развития, в том числе низкоуглеродного, и актуализации стратегий социально-экономическо-

го развития территорий. Мы предлагаем научно обоснованные механизмы и инструменты управления балансом между хозяйственной деятельностью человеческих сообществ и потенциалом экосистем, которые позволят органам государственной власти вырабатывать решения по развитию территории в соответствии с современными мировыми трендами.

Ограничением исследования является теоретический характер выводов, которые нуждаются в подкреплении примерами из существующей практики управления в России и в других государствах. Поэтому дальнейшее направление исследований мы видим в более детальной проработке управленческих механизмов концепции «зеленого» региона и анализе уже имеющегося опыта применения этих механизмов. Кроме того, с точки зрения разработанной концепции возможна оценка уже имеющихся инициатив, например, Плана мероприятий «Дорожная карта по реализации на территории Сахалинской области эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для внедрения технологий, направленных на сокращения выбросов парниковых газов, отработки методики системы верификации, учета выбросов и поглощения парниковых газов».

Благодарность

Благодарим участников стратегической сессии «"Зеленый" регион» (г. Тюмень, 24–26 февраля 2021 г.) за весомый вклад в разработку концепции «зеленого» региона, за идеи, которые легли в основу данной статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. ВЦИОМ. Экологическая повестка: за десять месяцев до выборов в Госдуму (аналитический доклад). URL: <https://wciom.ru/analytical-reports/analiticheskii-doklad/ehkologicheskaja-povestka-za-desjat-mesjacev-do-vyborov-v-gosdumu> (дата обращения: 18.03.2021).
2. Ежов Д.А. Экологические протесты: реконструкция проблемного поля // Власть. – 2019. – Т. 27. – № 6. – С. 157–160.
3. Иванов Н.А., Кожушкина И.В., Оборин М.С., Шерешева М.Ю. Разработка характеристик институциональной среды с целью моделирования устойчивого развития территорий // Вестник Дагестанского государственного технического университета. Технические науки. – 2017. – Т. 44. – № 3. – С. 185–198.

4. Каминская Т.Л. Новые тренды в российской политической коммуникации // Политическая лингвистика. – 2020. – № 6. – Т. 84. – С. 12–18.
5. Каратуева Е.Н. Защита и использование окружающей среды как главные политические тренды современности // Вопросы политологии. – 2020. – № 5. – Т. 57. – С. 1354–1364.
6. Козлова О.А. «Зеленые» маркетинговые стратегии компаний на рынке продовольственных товаров // Практический маркетинг. – 2010. – № 10. – Т. 164. – С. 3–10.
7. Комаров В. М., Акимова В. В., Коцюбинский В. А., Земцов С. П. Сравнительный анализ подходов к разработке долгосрочных государственных стратегий в России и мире // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – № 1. – С. 56–74.
8. Лукина А.В. Парадокс экологичных товаров: почему все хотят, но мало кто покупает экологичные товары? III Всероссийский экономический форум с международным участием «Экономика в меняющемся мире». Казань, 17–26 апреля 2019 г. – С. 216–219.
9. Методология программы «зеленые города». Заключительный отчет 20 мая 2016 года. – 2016. URL: <http://www.ebrdgreencities.com/assets/Uploads/PDF/e0d6d7606e/Green-City-Action-Plan-Methodology-Russian.pdf> (дата обращения: 05.03.2021).
10. Неверов А.В., Деревяго И.П. Природный капитал в системе устойчивого развития // Белорусский экономический журнал. – 2005. – № 1. – Т. 30. – С. 121–132.
11. Планы ЕС повышают градус российской климатической повестки // Коммерсантъ. – № 199. – 29.10.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4550331> (дата обращения: 18.03.2021).
12. Трифонов П.В. Зеленые рабочие места – основа эколого-ориентированной экономики в XXI веке // Стратегии бизнеса. – 2015. URL: <https://www.strategybusiness.ru/jour/article/viewFile/149/144#:~:text=> (дата обращения: 10.04.2021).
13. Цибульников М.Р. Природный капитал как составляющая национального богатства // Географический вестник. – 2020. – № 3. – Т. 54. – С. 54–68.
14. Чмель К.Ш., Климова А.М., Митрохина Е.М. Политизация экологического дискурса в архангельской области на примере строительства мусорного полигона около станции ШИЕС // Журнал исследований социальной политики. – 2020. – Т. 18. – № 1. – С. 83–98.
15. Чудин А.А., Гуляев С.В., Глуховенко Ю.М. Метод управления геотрионом в рамках его компьютерной модели – 2019. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_39788223_49888284.pdf (дата обращения: 18.03.2021).
16. Чудин А.А., Матрусов Н.Д. Основы целостного подхода к управлению фундаментальными региональными структурами «население-хозяйство-территория» // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2013. URL: http://uecs.ru/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=2155 (дата обращения: 18.03.2021).
17. Шаматонova Г. Л., Майоров В. О. Экологические протесты как форма проявления гражданской активности // Социальные и гуманитарные знания. – 2019. – Т. 5. – № 3. – С. 200–208.
18. Экологический след субъектов Российской Федерации. Основные выводы и рекомендации – Всемирный фонд дикой природы (WWF). – М.: WWF России, 2017.

19. 17 Goals to Transform Our World. – 2015. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> (дата обращения: 05.04.2021).
20. A European Green Deal – 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (дата обращения: 05.04.2021).
21. Aylett A. Networked urban climate governance: neighborhood-scale residential solar energy systems and the example of Solarize Portland // *Environment and Planning C-Government and Policy*. 2013. No. 31. Vol. 5. P. 858–875.
22. Balsiger P., Lorenzini J., Sahakian M. How do ordinary Swiss people represent and engage with environmental issues? Grappling with cultural repertoires // *Sociological Perspectives*. 2019. No. 62. Vol. 5. P. 794–814.
23. Belk R. You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online // *Journal of Business Research*. 2014. No. 67. P. 1595–1600.
24. Bostan I., Lazar C.M., Asalos N. Legislative means aimed at stimulating green procurement in the public sector. A critical case study of Romania // *Amfiteatru Economic*. 2019. No. 22. Vol. 53. P. 221–238.
25. Cetina I., Cristache S.E., Ciobotar G.N., Badin A. Large-Scale cultural events: An argument for strengthening ecological awareness // *Amfiteatru Economic*. 2020. No. 22. Vol. 53. P. 239–255.
26. Costanza R., Daly H. Natural capital and sustainable development // *Conservation Biology*. 1992. Vol. 6. No. 1. P. 37–46.
27. Gibbs D., O'Neill K. Future green economies and regional development: a research agenda // *Regional Studies*. 2017. No. 51. Vol. 1. P. 161–173.
28. Hao L.N., Umar M., Khan Z., Ali W. Green growth and low carbon emission in G7 countries: How critical the network of environmental taxes, renewable energy and human capital is? // *Science of The Total Environment*. 2021. No. 141853. P. 752–762.
29. Hobson K. 'Small stories of closing loops': social circularity and the everyday circular economy // *Climatic Change*. 2020. No. 163. Vol. 1. P. 99–116.
30. Hossain M. Sharing Economy: A comprehensive literature review // *International Journal of Hospitality Management* (Forthcoming). 2020. URL: <https://ssrn.com/abstract=3536188> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3536188> (дата обращения: 05.04.2021).
31. Kemp R., Never B. Green transition, industrial policy, and economic development // *Oxford Review of Economic Policy*. 2017. No. 33. Vol. 1. P. 66–84.
32. Lamphere J.A., Shefner J. How to green: Institutional influence in three US Cities // *Critical Sociology*. 2017. No. 44. Vol. 2. P. 303–322.
33. Lazaric N., Guel F., Belin J., Oltra V., Lavaud S., Douai A. Determinants of sustainable consumption in France: The importance of social influence and environmental values // *Journal of Evolutionary Economics*. 2020. Vol. 30. No. 5:4. P. 1337–1366.
34. Ma Y.G., Thornton T.F., Mangalagu D., Lan J., Hestad D., Cappello E.A., Van der Leeuw S. Co-creation, co-evolution and co-governance: understanding green businesses and urban transformations // *Climatic Change*. 2020. No. 160. Vol. 4. P. 621–636.
35. Mastini R., Kallis G., Hickel J. A green new deal without growth? // *Ecological Economics*. 2021. No. 106832. P. 179–188.

36. Wang M., Zhao X.L., Gong Q.X., Ji Z.G. Measurement of regional green economy sustainable development ability based on entropy weight-topsis-coupling coordination degree. A case study in Shandong Province, China // Sustainability. 2019. No. 11. Vol. 1.
37. Yang Y.P., Liu Z.Q., Chen H.M., Wang Y.Q., Yuan, G.H. Evaluating regional eco-green cooperative development based on a heterogeneous multi-criteria decision-making model: Example of the Yangtze River Delta Region // Sustainability. 2020. No. 12. Vol. 7.
38. Yi M., Fang X.M., Wen L., Guang F.T., Zhang Y. The heterogeneous effects of different environmental policy instruments on green technology innovation international // Journal of Environmental Research and Public Health. 2019. No. 16. Vol. 23.

GREEN GOVERNANCE: THE CONCEPT OF ENVIRONMENT-ORIENTED REGIONAL DEVELOPMENT⁵

Elena Gladun

PhD (in Law), Professor of Public Administration
Department, Tyumen State University.
Address: 6 Volodarskogo Str., 625003 Tyumen, Russian Federation.
E-mail: e.f.gladun@utmn.ru

Olga V. Zakharova

PhD (in Philosophy), Associate Professor of Public
Administration Department, Tyumen State University.
E-mail: o.v.zakharova@utmn.ru

Natalia V. Zherebyateva

PhD in (Geography), Associate Professor,
The Department of Physical Geography
and Ecology, Tyumen State University.
E-mail: n.v.zheryateva@utmn.ru

Irina D. Akhmedova

PhD in (Geography), Associate Professor, the Department
of Geoecology and Environmental Management, Tyumen State University;
Associate professor, the Institute of Oil and Gas, Yugra State University.
Address: 16 Chekhova Str., 628012 Khanty-Mansiysk, Russian Federation.
E-mail: idakhmedova@mail.ru

Abstract

Implementation of sustainable development goals, climate action among others, is becoming one of the most crucial objectives of regional governance. The purpose of the article is to present the concept of regional development designated as a «green» region and to show why this concept can serve as the framework for effective governance in Russian

⁵ The research was funded by RFBR and Tyumen Region, project number 20-410-720012.

regions in accordance with current global trends. In our understanding, a «green» region means a region targeted at environmentally oriented development, i.e. economic growth correlated with growth in natural capital. The study was carried out in four stages: conceptualizing and theoretical foundations of «green» region developed by analyzing existing conceptual approaches; specifying the concept of «green» region based on a systematic approach; determining links between the elements of the governance system; formulating main directions of governance and its impact on system elements and links. We have defined geotriion as a theoretical framework for the concept which is a system of three elements – a territory, economy and population. Functional interlinks between the elements are considered with methodology of load-state-response (PSR). The most important characteristic of a «green» region is a positive balance between biocapacity and ecological footprint. The goal of «green» governance is to achieve growth of natural capital (natural assets that provide ecosystem services) and well-being of the population.

To achieve «green» governance it is necessary not only to formulate the concept of a «green» region and to designate governance goals, but also to select indicators and targets, to determine how they are interconnected and to structure them in accordance with geotriion elements. The focus of «green» governance and its impact are determined by the ratio of ecological footprint and biocapacity. In the system of «green» governance, mechanisms and management tools should be developed aimed at maintaining, restoring or technological replacement of natural capital. The described governance system can be included in regional strategic documents and justify decision-making process taking into account the specifics of territories.

Keywords: environment-oriented regional development; «green» region; low carbon development; geotriionic approach; biocapacity; ecological footprint; indicators of development dynamics; regional governance.

Citation: Gladun, E.F., Zakharova, O.V., Zherebyat'yeva, N.V. & Akhmedova, I.D. (2021). Upravleniye «zelenym» regionom: kontseptsiya ekologo-oriyentirovannogo regional'nogo razvitiya [Green governance: The concept of environment-oriented regional development]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 31–52 (in Russian).

REFERENCES

1. VTSIOM. Ekologicheskaya povestka: za desyat' mesyatsev do vyborov v Gosdumu (Analytical report) [Environmental agenda: Ten months before the State Duma elections (Analytical report)]. Available at: <https://wciom.ru/analytical-reports/analiticheskii-doklad/ehkologicheskaja-povestka-za-desjat-mesjacev-do-vyborov-v-gosdumu> (accessed: 18 March 2021).
2. Ezhov, D.A. (2019). Ekologicheskie protesty: rekonstruktsiya problemnogo polya [Environmental protests: Reconstruction of the problem field]. *Vlast'*, vol. 27, no 6, pp. 157–160.
3. Ivanov, N.A., Kozhushkina, I.V., Oborin, M.S. & Sheresheva, M.Yu. (2017). Razrabotka harakteristik institutsional'noy sredy s tsel'yu modelirovaniya ustoychivogo razvitiya territoriy [Development of institutional environment characteristics to model sustainable development of territories]. *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. Tekhnicheskie nauki*, vol. 44, no 3, pp. 185–198.

4. Kaminskaya, T.L. (2020). Novye trendy v rossiyskoy politicheskoy kommunikatsii [New trends in Russian political communication]. *Politicheskaya lingvistika*, no 6, vol. 84, pp. 12–18.
5. Karatueva, E.N. (2020). Zashchita i ispol'zovanie okruzhayushchey sredy kak glavnye politicheskie trendy sovremennosti [Protection and use of the environment as the main political trends of our time]. *Voprosy politologii*, no 5, vol. 57, pp. 1354–1364. Available at: 10.35775/psi.2020.57.5.004 (accessed: 18 March 2021).
6. Kozlova, O.A. (2010). «Zelenye» marketingovyie strategii kompaniy na rynke prodovol'stvennykh tovarov [«Green» marketing strategies of companies in the market of food products]. *Prakticheskiy marketing*, no 10, vol. 164, pp. 3–10.
7. Komarov, V. M., Akimova, V. V., Kocyubinskij, V. A. & Zemcov, S. P. (2021). Srovnitel'nyy analiz podkhodov k razrabotke dolgosrochnykh gosudarstvennykh strategiy v Rossii i mire [Comparative analysis of approaches to the development of long-term state strategies in Russia and the World] // *Public Administration Issues*, no 1, pp. 56–74.
8. Lukina, A.V. (2019). Paradoks ekologichnykh tovarov: pochemu vse hotyat, no malo kto pokupaet ekologichnye tovary? [The paradox of green goods: Why everyone wants, but few people buy green goods?]. Proceedings of the III Vserossiyskiy ekonomicheskij forum s mezhdunarodnym uchastiem «*Ekonomika v menyayushchemsya mire*». Kazan', 17–26 aprelya 2019 goda, pp. 216–219.
9. Metodologiya programmy «zelenye goroda». Zaklyuchitel'nyy otchet 20 maya 2016 goda [Green cities program methodology. Final Report 20 May 2016]. Available at: <http://www.ebrdgreencities.com/assets/Uploads/PDF/e0d6d7606e/Green-City-Action-Plan-Methodology-Russian.pdf> (accessed: 05 March 2021).
10. Neverov, A.V. & Derevyago, I.P. (2005). Prirodnyy kapital v sisteme ustoychivogo razvitiya [Natural capital in the system of sustainable development]. *Belorusskiy ekonomicheskij zhurnal*, no 1, vol. 30, pp. 121–132.
11. Plany ES povyshayut gradus rossiyskoy klimaticheskoy povestki [EU plans raise the degree of the Russian climate agenda]. *Kommersant*, no 199, 29.10.2020. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4550331> (accessed: 18 March 2021).
12. Trifonov, P.V. (2015). Zelenye rabochie mesta – osnova ekologo-orientirovannoy ekonomiki v XXI veke [Green jobs are the backbone of a green economy in the 21st century]. *Strategii biznesa*, no 3, vol. 11. Available at: <https://www.strategybusiness.ru/jour/article/viewFile/149/144#:~:text=> (accessed: 10 April 2021).
13. Cibul'nikova, M.R. (2020). Prirodnyy kapital kak sostavlyayushchaya nacional'nogo bogatstva [Natural capital as a component of national wealth]. *Geograficheskiy vestnik*, no 3, vol. 54, pp. 54–68.
14. Chmel', K. Sh., Klimova, A.M. & Mitrohina, E.M. (2020). Politizatsiya ekologicheskogo diskursa v arhangel'skoy oblasti na primere stroitel'stva musornogo poligona okolo stantsii SHIES [Politicization of ecological discourse in the Arkhangelsk region. Case study: the landfill construction near the SHIES station]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki*, vol. 18, no 1, pp. 83–98.
15. Chudin, A.A., Gulyaev, S.V. & Gluhovenko, Y.M. (2020). Metod upravleniya geotrionom v ramkakh ego kompyuternoy modeli [A method for controlling a geotriion within its computer model]. Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_39788223_49888284.pdf (accessed: 18 March 2021).

16. Chudin, A.A. & Matrusov, N.D. (2013). Osnovy tselostnogo podkhoda k upravleniyu fundamental'nymi regional'nymi strukturami «naselenie-hozyaystvo-territoriya» [Fundamentals of holistic approach to the management of fundamental regional structures «population-economy-territory»]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyy nauchnyy zhurnal*, no 5, vol. 53. Available at: http://uecs.ru/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=2155 (accessed: 18 March 2021).
17. Shamatonova, G.L. & Majorov, V.O. (2019). Ekologicheskie protesty kak forma proyavleniya grazhdanskoy aktivnosti [Environmental protests as a form of civic engagement]. *Sotsial'nye i gumanitarnye znaniya*, vol. 5, no 3, pp. 200–208.
18. World Wildlife Fund (WWF) (2017). *Ekologicheskiy sled sub'ektov Rossiyskoy Federatsii. Osnovnye vyvody i rekomendatsii* [Ecological footprint of the constituent entities of the Russian Federation. Key findings and recommendations]. Moscow: WWF.
19. 17 Goals to transform our World. Available at: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> (accessed: 05 June 2020).
20. A European Green Deal. Available at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (accessed: 05 April 2021).
21. Aylett, A. (2013). Networked urban climate governance: Neighborhood-scale residential solar energy systems and the example of Solarize Portland. *Environment and Planning C-Government and Policy*, no 31, vol. 5, pp. 858–875.
22. Balsiger, P., Lorenzini, J. & Sahakian, M. (2019). How do ordinary Swiss people represent and engage with environmental issues? Grappling with cultural repertoires. *Sociological Perspectives*, no 62, vol. 5, pp. 794–814.
23. Belk, R. (2014). You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online. *Journal of Business Research*, no 67, pp. 1595–1600.
24. Bostan, I., Lazar, C.M. & Asalos, N. (2019). Legislative means aimed at stimulating green procurement in the public sector. A critical case study of Romania. *Amfiteatru Economic*, no 22, vol. 53, pp. 221–238.
25. Cetina, I., Cristache, S.E., Ciobotar, G.N. & Badin, A. (2020). Large-scale cultural events: An argument for strengthening ecological awareness. *Amfiteatru Economic*, no 22, vol. 53, pp. 239–255.
26. Costanza, R. & Daly, H. (1992). Natural capital and sustainable development. *Conservation Biology*, vol. 6, no 1, pp. 37–46.
27. Gibbs, D. & O'Neill, K. (2017). Future green economies and regional development: A research agenda. *Regional Studies*, no 51, vol. 1, pp. 161–173.
28. Hao, L.N., Umar, M., Khan, Z. & Ali, W. (2021). Green growth and low carbon emission in G7 countries: How critical the network of environmental taxes, renewable energy and human capital is? *Science of The Total Environment*, no 141853, pp. 752–762.
29. Hobson, K. (2020). 'Small stories of closing loops': Social circularity and the everyday circular economy. *Climatic Change*, no 163, vol. 1, pp. 99–116.
30. Hossain, M. (2020). Sharing economy: A comprehensive literature review. *International Journal of Hospitality Management*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3536188> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3536188> (accessed: 05 June 2020).

31. Kemp, R. & Never, B. (2017). Green transition, industrial policy, and economic development. *Oxford Review of Economic Policy*, no 33, vol. 1, pp. 66–84.
32. Lamphere, J.A. & Shefner, J. (2017). How to green: Institutional influence in three US Cities *Critical Sociology*, no 44, vol. 2, pp. 303–322.
33. Lazaric, N., Guel, F., Belin, J., Oltra, V., Lavaud, S. & Douai, A. (2020). Determinants of sustainable consumption in France: The importance of social influence and environmental values. *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 30, issue 5, no 4, pp. 1337–1366.
34. Ma, Y.G., Thornton, T.F., Mangalagu, D., Lan, J., Hestad, D., Cappello, E.A. & Van der Leeuw, S. (2020). Co-creation, co-evolution and co-governance: Understanding green businesses and urban transformations. *Climatic Change*, no 160, vol. 4, pp. 621–636.
35. Mastini, R., Kallis, G. & Hickel, J. (2021). A Green New Deal without growth? *Ecological Economics*, no 106832, pp. 179–188.
36. Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O. & Ludwig C. (2015). The trajectory of the Anthropocene: The great acceleration. *The Anthropocene Review*, no 2, vol. 1, pp. 81–98.
37. Wang, M., Zhao, X.L., Gong, Q.X. & Ji, Z.G. (2019). Measurement of regional green economy sustainable development ability based on entropy weight-topsis-coupling coordination degree. A case study in Shandong Province, China. *Sustainability*, no 11, vol. 1.
38. Yang, Y.P., Liu, Z.Q., Chen, H.M., Wang, Y.Q. & Yuan, G.H. (2020). Evaluating regional eco-green cooperative development based on a heterogeneous multi-criteria decision-making model: Example of the Yangtze River Delta Region. *Sustainability*, no 12, vol. 7.
39. Yi, M., Fang, X.M., Wen, L., Guang, F.T. & Zhang, Y. (2019). The heterogeneous effects of different environmental policy instruments on green technology innovation. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, no 16, vol. 23.

«ВЫБОР ПОБЕДИТЕЛЕЙ» В СОВРЕМЕННОЙ НАУЧНОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ¹

Дежина И.Г.²

Аннотация

В статье рассматривается российская государственная политика в сфере науки, связанная с «выбором победителей» (picking winners), т.е. оказанием специальной поддержки избранным субъектам, в качестве которых могут выступать как организации, так и физические лица. Актуальность исследования определяется тем, что в России политика «выбора победителей» используется все шире, но пока не оказывает серьезного влияния на состояние научного комплекса страны. Рассматриваются три направления, где государство проводит такую политику: поддержка ведущих университетов, строительство установок класса «мегасайенс» и поддержка молодежи в науке. Цель работы – определить, каким образом выбор целей и критериев при реализации политики поддержки избранных влияет на ее результативность. Гипотеза исследования заключается в том, что цели политики и используемые критерии выбора содействуют развитию только субъектов поддержки, но могут становиться препятствием достижению значимых результатов в более широких областях – вузовской науке, исследовательской инфраструктуре, кадровом потенциале.

Исследование показало, что политика, основанная на «выборе победителей», не дает стабильных эффектов и может даже тормозить развитие определенных компонентов научного потенциала (в первую очередь кадрового и инфраструктурного). Практическое значение полученных выводов состоит в предложениях по корректировке целей для каждого из рассмотренных направлений политики, что может способствовать появлению более масштабных эффектов в сфере науки.

Ключевые слова: государственная научная политика; «выбор победителей»; исследовательские университеты; молодежь в науке; установки «мегасайенс»; Россия.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) в рамках научного проекта № 20-011-00187.

² Дежина Ирина Геннадиевна – доктор экономических наук, руководитель Департамента анализа научно-технологического развития, Сколковский институт науки и технологий РФ. Адрес: 121205, Москва, территория Инновационного центра «Сколково», Большой бульвар, д. 30, стр. 1. E-mail: i.dezhina@skoltech.ru

Введение

Концепция «выбора победителей» (picking winners) подразумевает проведение государством селективной политики путем самостоятельного выбора агентом управления бенефициаров поддержки. Первоначально применимая к промышленной политике, данная концепция в 80-х гг. XX в. была впервые использована для интерпретации мер научной политики на примере технологического форсайта (Irvine, Martin, 1984). В дальнейшем результативность этого подхода анализировалась в отношении мер, связанных с поддержкой организаций, научных коллективов и отдельных исследователей (Van De Kaa, 1994; Hawthorne, 2005; Corbyn, 2009).

Согласно теории «принципал-агент», из-за асимметрии информации государство (принципал) не может точно понимать происходящее с агентом (наукой) и потому выбирать адекватный метод воздействия на агента (Braun, Guston, 2003; Van der Meulin, 2003). Поэтому «выбор победителей» оправдан для ограниченного числа ситуаций, в том числе для решения или сглаживания масштабных проблем, где исключительно рыночные механизмы не действуют. Вместе с тем поддержка науки (в первую очередь фундаментальной) и научной инфраструктуры в значительной степени относится к зоне ответственности государства, и поэтому наряду с выделением финансовых и материальных ресурсов государство устанавливает критерии их получения. «Выбор победителей» позволяет, при хорошо продуманной системе целей и критериев, поддержать те области, организации и персоналии, которые могут дать масштабируемый эффект, т. е. улучшить не только положение избранных, но и способствовать развитию всей сферы науки.

В российской научной политике поддержка «избранных» (на основе «выбора победителей») используется все шире. Она применяется не только в традиционных для этого подхода областях, таких как определение приоритетных научно-технологических направлений или победителей грантовых конкурсов. В последние годы «избранные» появляются среди организаций (получая специальные статусы), инфраструктуры (по степени ее «уникальности») и исследователей (по возрастному цензу). Само по себе выделение избранных может быть вполне оправданной задачей развития при ограниченных ресурсах, выделяемых на науку. В то же время именно ограниченность ресурсов предъявляет особые требования к корректности определения «избранных» – так, чтобы сфокусированная поддержка дала более широкие эффекты. Пока масштабных эффектов не наблюдается, однако они могут быть локальными, что также имеет значение в среднесрочной перспективе.

Таким образом, основная проблема не в том, следовать ли политике «выбора победителей», а в том, какие цели ставить и какие критерии использовать. В статье мы пытаемся ответить на вопросы адекватности и эффектов выбора, касающихся трех компонентов научного потенциала³, в отношении которых государство проводит данную политику: исследова-

³ Научный потенциал определяется как способность научной системы вырабатывать научные и прикладные знания, применимые в экономике и обществе.

тельские университеты, инфраструктура класса «мегасайенс» и молодежь в науке. Цель работы – определить, каким образом выбор целей и критериев поддержки влияет на результативность политики поддержки «избранных» с точки зрения эффектов для соответствующих компонентов научного потенциала.

Статья построена следующим образом. Сначала рассматривается концепция «выбора победителей», границы и условия ее применимости. Затем формулируется гипотеза исследования и последовательно описываются три сферы, где государство оказывает управленческие воздействия путем поддержки «избранных» – университеты со статусом, научная инфраструктура класса «мегасайенс» и молодежь в науке, и проводится оценка результатов такого управления. В завершении обсуждаются особенности используемых критериев и устанавливаемых целей поддержки избранных и возможные последствия для российской сферы науки.

Концепция «выбора победителей»

«Выбор победителей» (picking winners) представляет собой одну из концепций государственного регулирования, предполагающую выделение групп организаций (экономических агентов), которым предоставляются специальные меры поддержки. Это *селективная политика*, которая чаще всего рассматривается в контексте промышленной политики, в том числе в связи с задачей повышения конкурентоспособности (Mulatu, 2016).

Сторонники «выбора победителей» полагают, что необходимо поддерживать «конкретные фирмы или сектора», например, которые занимаются деятельностью, связанной с высокими технологиями и значительной добавленной стоимостью (Cimoli, Dosi, Stiglitz, 2009; Chang, 2013; Khan, 2013). В свою очередь оппоненты приводят два основных аргумента. Первый состоит в том, что трудно предсказать успех той или иной компании даже профессионалам венчурного капитала, не говоря уже о государстве. Государство не располагает полной информацией об объекте поддержки. Например, каким образом правительство может решить, какие компании стратегически важны, а какие нет? На каких параметрах основаны такие решения? Так, Антонелли и Креспи (Antonelli, Crespi, 2013) на примере анализа государственного субсидирования исследований и разработок в компаниях показали, что хотя поддержанные компании скорее всего будут демонстрировать рост, но нет уверенности в том, что они – действительно лучшие. Вместе с тем признается, что правильнее прибегать к «выбору победителей» с использованием набора тех или иных индикаторов, чем принимать решения под влиянием лоббистской деятельности заинтересованных групп, хотя полностью исключить влияние этого фактора нельзя. Второй аргумент: отдавая предпочтение каким-либо организациям перед другими, правительство может невольно вытеснять жизнеспособные альтернативные пути развития и организации (David, Hall, Toole, 2000).

Таким образом, критика концепции «выбора победителей» опирается на теорию «принципал-агент» (Braun, Guston, 2003; Van der Meulin, 2003). Тем не менее в определенных экономических условиях «выбор победителей» считается оправданным – например, в развивающихся странах, где плохо функционируют институты общей поддержки, или как мера выхода из экономического кризиса (Etzkowitz, Ranga, 2009). В частности, после начала пандемии концепция «выбора победителей» стала чаще звучать в позитивном контексте. Получил распространение взгляд, что жизнеспособные компании, которые рискуют погибнуть из-за обвала их рынков, могут быть спасены за счет предпринимаемых во многих странах специальных правительственных мер поддержки (Owen, 2020).

Однако остается проблема обеспечения условий, снижающих риски использования концепции «выбора победителей». Аутио и Ранникко (Autio, Rannikko, 2016) пришли к выводу, что одним из способов решения проблемы с выбором победителей является введение такого механизма, который делает акцент на удержании лучших, а не на их отборе. В соответствии с этой логикой при выборе будут использоваться относительно гибкие критерии, а поддержка увеличиваться по мере того, как станут очевидны успехи развития.

В свою очередь Маззукато (Mazzucato, 2018) также отметила, что вопрос в том, как выбирать победителей. По ее мнению, важно выбрать «*же-лающих*» – те организации (компании), которые готовы участвовать в реализации государственной программы или миссии (ibid., p. 806).

По мнению Этцковиц и Ранга (Etzkowitz, Ranga, 2009), чтобы политика была эффективной, должны ясно формулироваться *цели* поддержки и адекватно оцениваться ресурсы. Кроме того, необходимо понимание временного периода, в течение которого будут получены *масштабируемые* эффекты (ibid., p. 807). Иными словами, политика выбора победителей оправдана в том случае, если она оказывает влияние не только на избранных, а на экономику в целом. Соответственно, «выбор победителей» должен быть таким, чтобы возникли условия для отстающих начать догонять победителей.

Применительно к системе государственного регулирования сферы науки термин «выбор победителей» используется значительно реже, чем в промышленной политике. В контексте сферы науки концепция была впервые рассмотрена Ирвином и Мартином в 1983 г. при обсуждении технологического форсайта (Irvine, Martin, 1984). Авторы утверждали, что государство должно инвестировать в зарождающиеся технологии (а это и есть поддержка избранных), которые могут значительно повлиять на экономическое развитие. Безусловно, эта идея противоречит взглядам сторонников того, что «выбор» должен оставаться за рынком (Martin, 2010), а государство – не «выбирать победителей», а укреплять существующие организации (Ketels, Memedovic, 2008).

В научной сфере скептическое отношение к политике выбора победителей во многом связано с опасениями сокращения финансирования исследований по широкому кругу направлений. Необходимость такой

поддержки объясняется тем, что благодаря ей создается будущее конкурентное преимущество, которое было бы упущено при инвестировании только в несколько избранных потенциально новых и инновационных направлений. Кроме того, высказывается традиционное опасение, что есть риск «пропустить то, что может появиться в ходе интуитивного процесса» (Corbyn, 2009). Концентрация финансирования на ограниченном круге субъектов не обязательно приводит «к большим открытиям» (Fortin, Currie, 2013).

Таким образом, в сфере науки данная концепция часто ассоциируется с выбором приоритетных областей, куда государство начинает активно инвестировать. Помимо этого, в русле концепции «выбора победителей» рассматриваются системы оценки заявок на грантовое финансирование и в целом распределение финансирования на научные исследования. На примере Нидерландов (Van De Kaa, 1994) было показано, что невозможно обеспечить абсолютно справедливый процесс «выбора победителей» в грантовых конкурсах, хотя возможна определенная калибровка системы принятия решений для объективизации выбора. Реже интерпретации на основе данной концепции касаются кадровой политики, например, в отношении регулирования мобильности квалифицированных кадров (Hawthorne, 2005), а также применительно к «программам превосходства», которые направлены на поддержку избранных вузов (Menter, Lehmann, Klarl, 2018).

В целом признается, что оценка эффективности политики «выбора победителей» в науке осложняется тем, что, как правило, нет понимания ожидаемого масштаба влияния применяемых мер. Соответственно, оценки результативности одной и той же меры могут серьезно различаться, что, например, наглядно демонстрирует пример Германской инициативы превосходства по поддержке избранного круга университетов (Gawellek, Sunder, 2016; Menter, Lehmann, Klarl, 2018).

Основная гипотеза и методы исследования

В российской научной политике поддержка избранных характерна для многих областей, что в том числе связано с ограниченными ресурсами, которые выделяются на сферу исследований и разработок. Расходы на науку в ВВП стагнируют, колеблясь в последние годы на уровне 1%. При этом основным источником финансирования остается федеральный бюджет, составляя в последние три года 66–67% суммарных расходов на исследования и разработки (Индикаторы науки, 2021, с. 90, 97).

Поэтому поддержка «победителей» характерна не только для «традиционных» областей – например, при выборе приоритетных научно-технологических направлений – но и в отношении организаций науки, научных кадров, научной инфраструктуры и даже при определении круга финансирующих организаций, о чем свидетельствует недавняя оптимизация системы научных фондов (Дежина, 2021, с. 395–398). В данной работе мы рассматриваем политику «выбора победителей» в трех проекциях,

каждая из которых представляет собой один из элементов научного потенциала⁴, а именно:

- организационный – на примере поддержки науки в избранном числе вузов;
- кадровый – где специальную поддержку получает молодежь;
- инфраструктурный – в части финансирования строительства установок класса «мегасайенс».

Для всех трех групп «избранных» мы рассматриваем, как их поддержка способствовала не только их собственному прогрессу, но и достижению целей развития соответствующих компонентов научного потенциала. Мы выдвигаем основную гипотезу исследования, которая заключается в том, что при реализации политики поддержки избранных используемые критерии выбора и формулируемые цели могут как содействовать развитию только субъектов поддержки, так и становиться препятствием достижению значимых результатов в более широких областях – вузовской науке, исследовательской инфраструктуре, кадровом потенциале.

Исследование опирается на анализ действующей нормативно-правовой базы, статистические данные о развитии науки в России, публикуемые в ежегодных изданиях НИУ «Высшая школа экономики», данные международных рейтингов QS, THE, ARWU, данные Министерства науки и высшего образования РФ и Счетной палаты РФ. Для проверки гипотезы применялось также вторичное использование данных эмпирических исследований.

Университеты со статусом

Вузовская наука представляет собой небольшой сегмент научного комплекса страны, но за последние десять лет произошел рост объемов финансирования и численности исследователей в вузах. По сравнению с 2010 г. количество исследователей увеличилось на треть, составив около 14% общей численности научных кадров в стране. Объем финансирования за тот же период времени вырос на четверть, до 10,6% общих расходов на науку в стране (Индикаторы науки, 2021, с. 138, 144).

Приоритетная поддержка вузовской науки началась в 2009 г., с момента введения статуса «национального исследовательского университета», присуждение которого сопровождалось дополнительным бюджетным финансированием. В группу избранных попало 29 университетов, которые предполагалось финансировать в течение пяти лет, а свои программы развития они должны были реализовать к 2018 г. Однако уже в 2013 г. появилась новая инициатива правительства – Проект 5-топ 100, ставивший целью вхождение до 2020 г. по крайней мере пяти российских вузов в топ-100 мировых

⁴ В различных научных трудах структуру научно-технического потенциала определяют по-разному, но, как правило, в него включают кадровые, материально-технические, информационные, финансовые и организационные ресурсы, предназначенные для решения задач научно-технологического развития. См., например: (Добров, Тонкаль, Савельев, Малицкий, 1987; Фролов, Ганичев, 2014).

рейтингов университетов (таких как THE, QS или ARWU). В новую группу избранных попал 21 вуз, из которых 12 университетов имели статус исследовательских⁵. С точки зрения масштабов поддержки, доля Проекта в общем объеме финансировании высшего образования составляла в среднем 3%, и таким образом на 21 вуз (или 2% от всех вузов) приходилось 3% средств (Счетная палата, 2021), которые были для них дополнительными к бюджетному финансированию, получаемому по другим каналам.

Для улучшения позиций избранных вузов в международных рейтингах была поставлена цель наращивания публикационной активности, и именно библиометрические показатели стали основными при оценке результативности поддержки науки. Публикационная активность действительно возросла, и существенный прирост был обеспечен университетами – участниками Проекта (табл. 1).

Таблица 1

**Рост числа публикаций вузов Проекта 5- топ 100,
% от общего числа российских публикаций**

Год	Доля публикаций в Web of Science, %	Доля публикаций в Web of Science, в журналах первого квартиля, %
2012	17,4	19,7
2019	33,3	47,7

Источник: (Счетная палата, 2021, с. 3, 20).

Росту публикационной активности способствовал ряд факторов. Во-первых, постоянно увеличивалось число российских журналов, индексируемых в международных базах данных Web of Science и Scopus. Во-вторых, имея дополнительные ресурсы, избранные вузы могли развивать международную кооперацию, что ускоряло темпы роста числа публикаций. Действительно, доля публикаций вузов Проекта 5-топ 100 в международном соавторстве составила к 2019 г. 47% против 22% по российской науке в целом (Индикаторы науки, 2021, с. 331). Вместе с тем некоторые данные указывают на то, что рост количества статей был получен в ущерб их качеству (Трубникова, 2020). В частности, именно вузы данного проекта изобрели ряд стратегий быстрого наращивания числа публикаций – от найма высокоцитируемых авторов до публикаций в «хищнических» журналах (Poldin, Matveeva, Sterligov, Yudkevich, 2017). О потере качества в погоне за количеством свидетельствует и тот факт, что цитирование работ вузов – участников Проекта 5-топ 100 в разы ниже среднего значения по зарубежным вузам-референтам, т.е. вузам сопоставимого размера и профиля.

⁵ Это следующие вузы: МИСиС, МИФИ, МФТИ, НГУ, ВШЭ, ИТМО, ТГУ, ТПУ, ННГУ, Южно-Уральский государственный университет, Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, Самарский университет.

Итоговая цель Проекта 5-топ 100 – попадание в топ-100 рейтингов – не была достигнута, однако ряд вузов существенно улучшил свои позиции. Четыре вуза вошли в третью сотню рейтинга QS и один вуз – в третью сотню рейтинга THE. Однако были и вузы, не попавшие в рейтинги, а также ухудшившие в них свои позиции (табл. 2).

Таблица 2

**Позиции университетов Проекта 5-топ 100
в ведущих рейтингах на момент окончания Проекта**

Показатель	QS (2021)	THE (2020)	ARWU (2020)
Наилучший результат	200+	201–250	401–500
Вуз(ы) с наилучшим результатом	НГУ (228-е место), ТГУ (250), Физтех (281), НИУ ВШЭ (298)	Физтех	Физтех
Число вузов, не вошедших в первую тысячу вузов рейтинга	3	2	12
Число вузов, ухудшивших позиции в рейтинге за годы участия в Проекте	1	11	5

Источники: Данные рейтингов QS, THE, ARWU.

Сказалась и стратификация внутри вузов – участников Проекта: они были разделены на три группы – лидеров, активно развивающихся и показывающих скромные успехи, причем состав групп практически не менялся. Сильные получали от государства около 900 млн руб. в год каждый дополнительно к базовому финансированию госзадания и субсидиям на иные цели. «Средние» – вдвое меньше, около 450 млн руб. в год, а отстающие вряд ли могли серьезно улучшить позиции, получая 120–130 млн руб. в год. Однако если отдельно рассматривать семь вузов – участников Проекта 5-топ 100, получавших наибольшее финансирование и имеющих статус национального исследовательского университета, то и здесь есть как лидеры, так и потерявшие свои позиции⁶. На итоги рейтингования могли повлиять не только ресурсные возможности, но и политика университетов по взаимодействию с рейтинговыми агентствами. Чириков (Chirikov, 2021) на примере 28 российских университетов, продвигавшихся в рейтинге QS в 2013–2021 гг., показал, что чем больше средств университеты тратили на закупки у QS, тем быстрее продвигались в рейтинге: каждый контракт российского вуза с QS продвинул его вверх примерно на 10 позиций. Таким образом, изменение позиции в рейтингах слабо связано с уровнем развития науки в вузе.

Примечательно то, что постепенно у вузов Проекта стали появляться признаки наступления пределов роста. Активное наращивание числа пу-

⁶ Так, ИТМО и МИСиС перешли из группы 800+ в группу 900+ в рейтинге ARWU.

бликаций наблюдалось в период до 2017 г., а затем последовал спад (Agasisti, Shibanova, Platonova, Lisyutkin, 2020). Это может быть связано с исчерпанием резервов использования как собственного научного потенциала вуза, так и привлечения кадров из других университетов, а также научных организаций (Дежина, 2020). Поскольку даже в группе избранных прогресс оказался неустойчивым: они вряд ли могли оказать серьезное влияние на развитие вузовской науки. Действительно, Ловаков и др. (Lovakov, Panova, Sterligov, Yudkevich, 2021), оценив влияние университетов Проекта 5-топ 100 на другие вузы на основе динамики числа статей в ядре РИНЦ, WoS, Q1WoS, показали, что разрыв между элитными и остальными вузами не сократился, а, наоборот, увеличился. Правда, у вузов, расположенных в тех же городах, что и университеты Проекта 5-топ 100⁷, продуктивность была выше, в том числе за счет соавторства с университетами – участниками Проекта. Исходя из этих данных можно заключить, что «избранные» вузы использовали потенциал «соседей» для наращивания своей продуктивности. В пользу роста «аутсорсинга» свидетельствуют и оценки вклада авторов из вузов Проекта 5-топ 100 в опубликованные статьи в журналах первого квартиля, согласно которым этот вклад постоянно снижался и к моменту завершения Проекта стал минимальным⁸.

Низкий эффект для научно-образовательной системы в целом – «родовой дефект» многих инициатив превосходства (Baker, 2020). В частности, на примере имеющей 15-летнюю историю Германской Инициативы совершенства было показано, что она оказала положительное влияние на количественные параметры научных результатов у вузов-участников, но дала «обратный эффект на качество исследований» (Matthews, 2020). В системе высшего образования в целом (а не в группе элитных университетов) усилилось расслоение и стала прослеживаться тенденция к институциональной фрагментации.

Несмотря на неоднозначность результатов, в России приверженность политике поддержки «избранных» продолжается и даже усиливается. В частности, рассматривается возможность еще большей концентрации ресурсов за счет присоединения к отдельным вузам научных организаций. В Программе, которая приходит на смену Проекту 5-топ 100 – «Приоритет – 2030» – обязательным элементом станут консорциумы вузов и научных институтов⁹.

Более того, согласно Распоряжению Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. N 3697-р, вузы, которые в программы своего развития включают *«мероприятия по объединению с другими образовательными организациями и (или) научными организациями независимо от их ведомственной при-*

⁷ Столичные города были исключены из анализа.

⁸ Подробно проведенные расчеты и выводы изложены в телеграм-канале «Русский research». По его оценкам, средний авторский вклад вузов Проекта 5-топ 100 в публикуемую статью в журналах первого квартиля упал в 5–8 раз, до уровня 4–6%. Источник: Новая наукометрия: вклад в Q1 // Русский research, 31.03.2021. URL: <https://t.me/trueresearch/963> (дата обращения: 03.05.2021).

⁹ Фальков: программа «Приоритет–2030» поспособствует сокращению разрыва между вузами // ТАСС, 2 апреля 2021 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/11056067> (дата обращения: 02.05.2021).

надлежности», получают дополнительную финансовую поддержку¹⁰. Хотя и не предполагается образовывать юридические лица, тем не менее есть риск того, что консорциумы станут первым шагом к дальнейшему вхождению некоторых НИИ в состав вузов. Тем более что рекомендация объединять НИИ и вузы была дана в форме одного из поручений Президента страны в марте 2020 г., по итогам совместного расширенного заседания президиума Госсовета и Совета по науке и образованию. В нем предписывалось до 30 ноября 2020 г. организовать работу *«по объединению наиболее близких по характеру решаемых задач федеральных государственных образовательных организаций высшего образования и научных организаций независимо от их ведомственной принадлежности»*¹¹. Данное поручение не указывает прямо на способ объединения, а также его бенефициаров, однако представители группы избранных университетов полагают, что присоединяться должны научные организации к вузам, в том числе на основе пилотных проектов юридической интеграции (Высшее образование: уроки пандемии, 2020, с. 54).

Таким образом, длительная государственная поддержка небольшого числа избранных вузов не оказала серьезного влияния на состояние вузовской науки, и, более того, усилились признаки стратификации, в том числе и в самой группе «избранных». Такой результат может быть связан с тем, каким образом формулировались цели развития. На первый план вышли параметры, связанные с национальным престижем (попадание в рейтинги), а не с развитием науки в вузах.

Исследовательская инфраструктура: установки «мегасайенс»

Установки класса «мегасайенс» представляют собой уникальные дорогостоящие международные исследовательские комплексы. Они создаются для получения научных результатов, достижение которых невозможно на других установках мира. В силу высокой стоимости финансирование их создания и эксплуатации осуществляется, как правило, на основе международного научно-технического сотрудничества.

В России термин «научные мегапроекты» («мегасайенс») был впервые официально введен в 2011 г., когда Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям одобрила создание по крайней мере шести мегаустановок¹². Российские проекты «мегасайенс» сосредоточены в основном в области ядерных технологий. Соответственно, что при кон-

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 N 3697-п «О реализации программы стратегического академического лидерства "Приоритет-2030"». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373487/ (дата обращения: 02.05.2021).

¹¹ Перечень поручений по итогам совместного расширенного заседания президиума Госсовета и Совета по науке и образованию. Поручение Пр-589, п. 1д-1. 28 марта 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/63083> (дата обращения: 02.05.2021).

¹² Медведев Ю. Коллайдер еще вернется. Россия возобновит создание крупных научных установок // Российская газета. – № 216. – 28.09.2011. URL: <https://rg.ru/2011/09/28/kollajder.html> (дата обращения: 02.05.2021).

центрации средств в узком сегменте остальные направления, где необходимы мегаустановки, оказываются недофинансированными. В частности, это касается высокопроизводительных суперкомпьютеров, определяющих возможности страны в сфере обработки данных. В рейтинге Топ-500 стран, производящих суперкомпьютеры, Россия находится в конце списка с двумя суперкомпьютерами. Лидеры – Китай (226 суперкомпьютеров), США (114 суперкомпьютеров) и Япония (30 суперкомпьютеров)¹³. Такое отставание в условиях тотальной цифровизации может иметь масштабные последствия.

Еще более серьезная проблема связана с тем, что на создание мегаустановок расходуются преимущественно российские (бюджетные и внебюджетные) средства. Это – кардинальное отличие от зарубежных подходов к строительству мегаустановок. Российские мегасайенс-проекты, несмотря на свою международную значимость, по сути рассматриваются в первую очередь как национальные¹⁴, а средства на их создание выделяются очень существенные (табл. 3). Казалось бы, отчасти такой подход может быть оправдан тем, что ряд установок создается для проведения ядерных исследований, где высока вероятность получения технологий двойного назначения. Однако мегаустановки предназначены для проведения фундаментальных исследований и экспериментов, далеких от прикладных стадий работ, и по этой причине, а не только вследствие их высокой стоимости, в мировой практике принято сооружать мегаустановки совместными усилиями, а результаты использовать для общего блага.

Суммарные затраты на мегаустановки сопоставимы с ассигнованиями, запланированными на Федеральный проект «Инфраструктура» Национального проекта «Наука»¹⁵. При этом Россия также инвестирует средства в строительство мегаустановок за рубежом. Такие диспропорции неблагоприятно сказываются на состоянии российской исследовательской инфраструктуры: коэффициент износа научного оборудования в стране достиг 67,5%, а коэффициент обновления составляет всего 6,3% (Индикаторы науки, 2021, с. 130).

Таким образом, в выборе этой группы «победителей» значимую роль играет фактор престижа. А опора на собственные средства при международной значимости мегаустановок сокращает ресурсы для обновления приборной базы исследований в научных организациях и вузах, тогда как поддержка избранных не должна препятствовать развитию остальных в соотвествующей области. Проблематичен и сам выбор тех дорогостоящих объектов, на которые стоит тратить столь существенные средства.

¹³ По данным за 2020 г. URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Рейтинг_суперкомпьютеров_мира_Top500 (дата обращения: 02.05.2021).

¹⁴ Исключением является установка NICA на базе ОИЯИ, сооружение которой осуществляется при международном софинансировании. Более подробно см.: Константинов А. Дубна – остров стабильности // Эксперт. – № 20. – 10.05.2021. URL: <https://expert.ru/expert/2021/20/dubna-ostrov-stabilnosti/> (дата обращения: 10.05.2021).

¹⁵ Паспорт национального проекта НАУКА. URL: <https://storage.strategy24.ru/files/project/201901/df7c32faba5f04c462a72fa076818e41.pdf> (дата обращения: 02.05.2021).

Таблица 3

**Проектная стоимость российских установок
класса «мегасайенс»**

Название установки	Расположение	Проектная стоимость (млн руб.)
Источник специализированный синхротронного излучения «ИССИ-4»	Протвино, Московская область	80 000
Международный центр нейтронных исследований на базе высокопоточного исследовательского реактора «ПИК»	Гатчина, Ленинградская область	60 000
Комплект сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов NICA	Дубна, Московская область	40 500*
Международный центр исследований экстремальных световых полей «ЦИЭС»	Нижний Новгород	40 300
Центр коллективного пользования «Сибирский кольцевой источник фотонов» (ЦКП «СКИФ»)	Наукоград Кольцово (Новосибирск)	37 101
Ускорительный комплекс со встречными электрон-позитронными пучками «Супер ЧАРМ-ТАУ Фабрика»	Новосибирск	37 000**
Модернизация Курчатова специализированного источника синхротронного излучения «КИСИ-Курчатов»	Москва	13 000
ИТОГО		307 900

Примечания: * финансирование со стороны правительства России в размере 40%;

** финансирование за счет грантов.

Источники: <https://ckp-rf.ru/megaanu/>; https://www.cremlinplus.eu/collaboration/russian_megascience_projects/; <http://static.government.ru/media/files/SkMM2L8nX8myAHix1LCNZaJ5huoquXKE.pdf>; <https://docplayer.ru/31435733-Mezhdunarodnyy-centr-issledovaniy-ekstremalnyh-svetovyh-poley-cies.html>; <https://docs.cntd.ru/document/564067752>; <https://sng.today/moscow/16429-na-razvitie-sinhrotrona-kisi-kurchatov-budet-potracheno-13-mlrd-rublej.html> (дата обращения: 24.08.2021).

Молодые исследователи

Проблема несбалансированности возрастной структуры исследователей в России проявилась уже в конце советского периода и затем усугубилась в годы интенсивного оттока ученых, который продолжался до начала 2000-х гг. Она не потеряла своей остроты и в настоящее время. Доля ученых среднего возраста (40–59 лет) сократилась до менее чем трети общей численности исследователей (Индикаторы науки, 2021, с. 52), упав только за последние 10 лет почти на 9%. Сформировалось два «полюса» – молодые (до 39 лет), и их число заметно выросло (до 44%), и возрастные исследователи старше 60 лет.

Политика поддержки молодежи в науке началась в 2000-х гг., но она не ставила целью увеличение среднего поколения исследователей, а в основном формулировалась в терминах «привлечения» и «удержания». В результате наряду с сокращением «среднего поколения» в науке, в последние годы наблюдается отток исследователей младшей возрастной группы (до 29 лет),

т.е. той когорты, которая как раз и характеризует «приток молодежи в науку». За период 2010–2019 гг. ее численность сократилась на 2,5%.

Причин этого явления может быть множество – от роста бюрократизации науки, отставании в развитии приборной базы до прессинга публикационной гонки. Однако по мнению Счетной палаты, которая проводила оценку мер поддержки молодых ученых за период 2016–2018 гг., главная причина неэффективности – в несистемности мер поддержки молодых ученых, а также в отсутствии суммарных сведений о масштабах их финансирования (Орлова, 2019, с. 163). Действительно, подсчеты затруднены в связи тем, что, помимо прямых мер поддержки (гранты, премии – см. табл. 4), применяются и разнообразные косвенные меры (специальные преференции для молодых ученых в рамках общих конкурсов и грантов, обеспечение молодых исследователей жильем). Например, в версии программы мегагрантов, действующей с 2019 г., молодые ученые должны составлять половину численности членов коллективов без учета характера дисциплины и решаемых в мегагранте задач. Ежегодно их доля должна расти минимум на 2%¹⁶. Аналогичные требования есть и в программах Российского научного фонда, где, например, на поддержку молодых исследователей в грантах для отдельных научных групп должно выделяться не менее 35% фонда оплаты труда.

Таблица 4

Финансовые меры поддержки молодых ученых в России

Название программы (меры)	Определение термина «молодой ученый»	Размер финансовой поддержки	Срок оказания поддержки
Стипендии Президента РФ	Молодые ученые и аспиранты до 35 лет	22800 руб. в месяц	До трех лет
Гранты Президента РФ	Молодые кандидаты наук (до 35 лет) и доктора наук (до 40 лет)	Кандидаты наук – 0,6 млн руб. ежегодно, доктора наук – 1 млн руб. ежегодно	Два года
Гранты Президентской программы исследовательских проектов для молодых ученых	Молодые кандидаты наук до 33 лет	До 1,5 млн руб. ежегодно, при переезде – до 2 млн руб. ежегодно	До двух лет
Гранты Президентской программы исследовательских проектов для научных групп под руководством молодых ученых	Молодые ученые – кандидаты и доктора наук до 35 лет	От 3 млн до 5 млн руб. ежегодно	До трех лет (с возможным продлением еще на два года)
Премия Президента РФ в области науки и инноваций для молодых ученых	Молодые ученые до 35 лет	5 млн руб.	Единоразово

Источники: <https://grants.extech.ru/>; <http://www.pprgm.ru/program>; <https://grant.rscf.ru/awards/> (дата обращения: 24.08.2021).

¹⁶ Как государство поддерживает молодых ученых. 24.07.2020. URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=21478 (дата обращения: 02.05.2021).

Как следует из Таблицы 4, понятие молодого ученого может варьироваться от конкурса к конкурсу, но оно всегда имеет в основе физический возраст. Между тем среди молодых по возрасту ученых могут быть те, кто вполне успешно сделал карьеру в науке, заняв соответствующую позицию или, например, получив звание не только член-корреспондента РАН, но даже и академика РАН. Казалось бы, для «удержания в науке» важнее поддерживать исследователей, начинающих свою научную карьеру, независимо от их возраста. За рубежом понятие «молодой ученый» связано в первую очередь с этапом развития научной карьеры и апеллирует к первым карьерным ступеням исследователей. Поэтому в определении этого термина обязательно указывается время, прошедшее с момента защиты степени PhD, и в некоторых случаях – тип занимаемой должности. Чаще всего молодые ученые – это исследователи с момента получения ими научной степени и до занятия постоянной позиции в университете или исследовательской организации. Этот интервал составляет, как правило, 5–7 лет. При этом нет единого определения молодого исследователя, не только международного, но и в масштабах отдельных стран. Оно варьируется от программы к программе и тесно связано с целью поддержки. Что показательно, страны, которые ранее исходили из привязки к возрасту, начинают отказываться от этой практики. Примером может служить Польша, где ранее молодым считался ученый в возрасте до 35 лет, а теперь – тот, у кого с момента защиты диссертации прошло не более 7 лет¹⁷.

В системе регулирования науки в России понятие «молодой ученый» в настоящее время пересматривается с целью его унификации. Базовой остается категория физического возраста. Министерство науки и высшего образования РФ предлагает внести поправку в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», определяющую понятие молодого ученого как гражданина в возрасте до 35 лет и обеспечивающую молодым ученым государственную поддержку в виде стипендий, премий, грантов, а также социальной выплаты на приобретение жилого помещения.

Использование критерия возраста при выделении этой группы «победителей» может иметь определенные негативные последствия, в том числе порождать инфантилизм, поскольку создает условия для получения финансирования исключительно за молодость.

Таким образом, в данной группе «победителей» проблемы есть и в целях поддержки (состоящей в привлечении молодых, без установки на рост среднего поколения в науке), и в критериях определения целевой группы. Содействие тем, кто только начинает свою карьеру в науке, подменяется поддержкой молодых по возрасту. Такой подход не препятствует «протеканию» молодежи через сферу науки, что приводит к сохранению проблемы несбалансированности кадровой структуры.

¹⁷ Ministry of Science: The definition of a young scientist to change in Law 2.0. 19.01.2018. URL: <https://scienceinpoland.pap.pl/en/news/news%2C27973%2Cministry-science-definition-young-scientist-change-law-20.html> (дата обращения: 02.05.2021).

Выводы

Подход, основанный на «выборе победителей», является распространенной практикой в системе государственного регулирования науки в России, обусловленной, в том числе, ограниченностью ресурсов, выделяемых на науку. В таких условиях ставка на лидеров должна быть тщательно продумана в части целеполагания (Etzkowitz, Ranga, 2009), чтобы разрыв между «избранными» и остальными сокращался.

Анализ поддержки трех компонентов российского научного потенциала по принципу «выбора победителей» показывает, что следование этой концепции не обеспечивает системного улучшения в рассматриваемых областях. Более того, не все «победители» демонстрируют устойчивое развитие – и таким образом гипотеза подтвердилась только частично. Университеты, получившие статусы и поддержку, показали высокие темпы роста на начальном этапе, но затем скорость снизилась, и существенного прогресса в вузовской науке в целом не произошло. Поддержка молодежи не увеличила срок пребывания молодого ученого в науке, и потому остается недостаточным число ученых среднего поколения. Строительство дорогостоящих установок «оттягивает» на себя ресурсы, которые могут быть потрачены на обновление приборной базы науки.

В части постановки целей, обращает на себя внимание то, что рейтингование для вузов и мегастроительство для научной инфраструктуры имеют политический компонент, связанный с позиционированием страны. И это может отвлекать ресурсы от более широкого развития науки. Что касается критериев «выбора победителей», то они неоднозначны в кадровой политике и в области формирования научной инфраструктуры. Таким образом, российский опыт показывает, что есть проблемы формулирования целей и критериев при «выборе победителей». Соответственно, их корректировка может привести к более сбалансированным результатам. Перефразируя Маззукато ((Mazzucato, 2018), вопрос не в том, выбирать или нет, но зачем и как это делать. Обобщение основных целей и критериев «выбора победителей» (табл. 5) показывает, что есть ряд упущенных целей, без которых поддержка избранных оказывается благом в основном только для них самих.

Корректировка целей, которая могла бы способствовать появлению более масштабных для сферы науки эффектов, возможна в следующих направлениях:

- 1) избранные университеты – цель продвижения в рейтингах должна стать вторичной, поскольку это скорее следствие развития вузовской науки, а не ее стимул; важна дополнительная цель – содействие развитию вузовской науки в стране;
- 2) установки класса «мегасайенс» целесообразно сооружать на основе международной кооперации, с привлечением финансовых, а затем и кадровых ресурсов. Не исключено, что стоит диверсифицировать круг областей, где следует финансировать создание мегаустановок;
- 3) политика поддержки молодых исследователей должна исходить из цели создания благоприятных условий на ранних этапах развития научной карьеры, независимо от того, в каком возрасте она началась.

Таблица 5

Систематизация критериев и целей «выбора победителей» в российской науке

«Избранная» группа	Критерии выделения группы	Цели поддержки	Упущенные цели
Университеты со статусом	Конкурсный отбор небольшой группы университетов	Развитие избранных вузов, вхождение в мировые рейтинги (международный престиж)	Развитие науки в вузах страны
Установки класса «мегасайенс»	Традиционно сильные научные компетенции в области ядерных технологий	Получение уникальных научных результатов, международный престиж	Развитие международной кооперации и рост открытости науки
Молодые исследователи	Физический возраст	Привлечение молодежи в науку и удержание в науке	Поддержка первых карьерных лет в науке вне зависимости от возраста, рост численности среднего поколения в науке

Источник: Составлена автором.

Следует также отметить, что длительная опора на концепцию «выбора победителей» при слабом общем прогрессе развития сферы науки чревата усилением протекционизма, а потому – стратификацией в научном комплексе страны и ростом монополизации. Поэтому политика по поддержке избранных должна проводиться только в сочетании с решением задачи создания среды для научной деятельности. Пока такая среда далека от благоприятной – базовая зарплата исследователей низкая, современное оборудование есть в ограниченном числе организаций, проблема покупки и доставки вспомогательных материалов и реактивов не решена. Уровень доминирования государства высокий на фоне слабого разнообразия источников финансирования. При одновременной корректировке политики в отношении «избранных» и продолжении формирования среды появляются шансы минимизировать проблемные аспекты концепции «выбора победителей», главный из которых – невозможность обеспечить полную объективность такого выбора.

ЛИТЕРАТУРА

1. Высшее образование: уроки пандемии. Оперативные и стратегические меры по развитию системы. Аналитический доклад. Октябрь 2020 г. URL: http://www.tsu.ru/upload/iblock/аналитический%20доклад_для_МОН_итог2020_.pdf (дата обращения: 03.05.2021).

2. Дежина И.Г. Состояние сферы науки и инноваций // Российская экономика в 2020 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 42. – М.: Издательство Института Гайдара, 2021. – С. 364–400.
3. Дежина И.Г. Научная политика в ведущих российских университетах: эффекты «нового менеджериализма» // Университетское управление: практика и анализ. – 2020. – Т. 24. – № 3. – С. 13–26.
4. Добров Г.М., Тонкаль В.Е., Савельев А.А., Малицкий Б.А. Научно-технический потенциал: Структура, динамика, эффективность. – Киев: Наукова думка, 1987.
5. Индикаторы науки: 2021: Статистический сборник / Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский, Е.И. Евневич и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2021.
6. Орлова С. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации мер государственной поддержки молодых российских ученых в 2016–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» // Бюллетень Счетной палаты. – 2019. – № 4. – С. 162–214. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/da2/da2b190e089f75e73c174782f087ec10.pdf>; <https://ach.gov.ru/checks/9682> (дата обращения: 03.05.2021).
7. Счетная палата. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности мер государственной поддержки российских университетов, направленных на повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров». 2 февраля 2021 г. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/ab8/ab8e9ce46a64ed39020ff200d407dde1.pdf> (дата обращения: 03.05.2021).
8. Трубникова Е.И. Проект 5-100: взгляд через призму теории институциональной корпорации // Мир России. – 2020. – Т. 29. – № 2. – С. 72–91.
9. Фролов И.Э., Ганичев Н.А. Научно-технологический потенциал России на современном этапе: проблемы реализации и перспективы развития // Проблемы прогнозирования. – 2014. – № 1. – С. 3–20.
10. Agasisti T., Shibanova E., Platonova D., Lisyutkin M. The Russian Excellence Initiative for higher education: a nonparametric evaluation of short-term results // International Transactions in Operational Research. 2020. Vol. 27. No. 4. P. 1911–1929.
11. Antonelli C., Crespi F. The «Matthew effect» in R&D public subsidies: The Italian evidence // Technological Forecasting and Social Change. 2013. Vol. 80. No. 8. P. 1523–1534.
12. Autio E., Rannikko H. Retaining winners: Can policy boost high-growth entrepreneurship? // Research Policy. 2016. Vol. 45. No. 1. P. 42–55.
13. Baker S. Do university excellence initiatives work? // Times Higher Education, June 11, 2020. URL: <https://www.timeshighereducation.com/features/do-university-excellence-initiatives-work> (дата обращения: 03.05.2021).
14. Braun D., Guston D.H. Principal-agent theory and research policy: an introduction // Science and Public Policy. 2003. No. 30. Vol. 5. P. 302–308.
15. Chang H.-J. Is Industrial policy necessary and feasible in Africa? Theoretical considerations and historical lessons // Working paper prepared for JICA/IPD Africa Task Force Meeting, Yokohama, Japan. 2013.
16. Chirikov I. Does Conflict of Interest Distort Global University Rankings? UC Berkeley: Center for Studies in Higher Education. 2021. URL: <https://escholarship.org/uc/item/8hk672nh> (дата обращения: 03.05.2021).

17. Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford University Press, Oxford. 2009.
18. Corbyn Z. Academics warn against policy of 'picking winners' to fund // *Times Higher Education*, 12 February 2009. URL: <https://www.timeshighereducation.com/news/academics-warn-against-policy-of-picking-winners-to-fund/405351.article> (дата обращения: 03.05.2021).
19. David P.A., Hall B.H., Toole A.A. Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence // *Research Policy*. 2000. No. 29. P. 497–529.
20. Etzkowitz H., Ranga M. A trans-Keynesian vision of innovation for the contemporary economic crisis: 'picking winners' revisited // *Science and Public Policy*. 2009. Vol. 36. No. 10. P. 799–808.
21. Fortin J-M, Currie D.J. Big Science vs. Little Science: How Scientific Impact Scales with Funding // *PLoS ONE*. 2013. No. 8. Vol. 6. URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0065263>; <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0065263> (дата обращения: 03.05.2021).
22. Gawellek B., Sunder M. The German excellence initiative and efficiency change among universities, 2001–2011 // Working Paper. 2016. No. 142. Universität Leipzig, Faculty of Economics and Management Science.
23. Hawthorne L. "Picking Winners": The Recent Transformation of Australia's Skilled Migration Policy // *International Migration Review*. 2005. Vol. 39. No. 3. P. 663–696.
24. Irvine J., Martin B.R. *Foresight in science: picking the winners*. London; Dover, N.H.: F. Pinter. 1984.
25. Ketels C.H.M., Memedovic O. From clusters to cluster-based economic development // *International Journal of Technological Learning Innovation and Development*. 2008. No. 1. Vol. 3. P. 375–392.
26. Khan M.H. Technology policies and learning with imperfect governance. In: Stiglitz, J., Lin, J. (Eds.), *The Industrial Policy Revolution I. Africa in the Twenty-First Century*. Palgrave, London. 2013. P. 79–115.
27. Lovakov F., Panova F., Sterligov I., Yudkevich M. Does government support of a few leading universities have a broader impact on the higher education system? Evaluation of the Russian University Excellence Initiative // *Research Evaluation*. 2021. URL: <https://doi.org/10.1093/reseval/rvab006> (дата обращения: 03.05.2021).
28. Martin B.R. The origins of the concept of 'foresight' in science and technology: an insider's perspective // *Technological Forecasting and Social Change*. 2010. No. 77. P. 1438–1447.
29. Mazzucato M. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities // *Industrial and Corporate Change*. 2018. Vol. 27. No. 5. P. 803–815.
30. Matthews D. German excellence strategy 'harmed research quality' // *Times Higher Education*. August 10, 2020. URL: <https://www.timeshighereducation.com/news/german-excellence-strategy-harmed-research-quality> (дата обращения: 03.05.2021).
31. Menter M., Lehmann E.E., Klarl T. In search of excellence: a case study of the first excellence initiative of Germany // *Journal of Business Economics*. 2018. No. 88. P. 1105–1132.
32. Mulatu A. On the concept of 'competitiveness' and its usefulness for policy // *Structural Change and Economic Dynamics*. 2016. Vol. 36. P. 50–62.

33. Owen G. UK's Project Birch revives age-old problem of 'picking winners' // *Financial Times*. London (May 29, 2020).
34. Poldin O., Matveeva N., Sterligov I., Yudkevich M. Publication Activities of Russian Universities: The Effects of Project 5-100 // *Educational Studies*. 2017. No. 2. P. 10–35.
35. Van De Kaa D.J. Picking the winners by consensus: Grant-giving practice in the Netherlands // *Higher Education*. 1994. No. 28. P. 59–83.
36. Van der Meulen B. New roles and strategies of a research council: Intermediation of the principal-agent relationship // *Science and Public Policy*. 2003. Vol. 30. No. 5. P. 323–336.

PICKING WINNERS IN MODERN RUSSIAN SCIENCE POLICY

Irina G. Dezhina

Doctor of Sciences in Economics, Head of Division
on Analysis of Science & Technology Development,
Skolkovo Institute of Science and Technology.
Address: Innovation Center "Skolkovo", 30, 1 Bolshoy Bulvar Str.,
121205 Moscow, Russian Federation.
E-mail: i.dezhina@skoltech.ru

Abstract

The article analyzes how the "picking winners" approach is implemented in the government science policy in Russia. "Picking winners" implies special support for selected groups (organizations or individuals). The significance of the research is determined by the need to identify those factors in the policy of "picking winners" that can lead to larger effects in the scientific field. We concentrate on three areas, where the policy is being applied: leading research universities, megascience facilities, and young scientists. The aim is to determine how the choice of goals and selection criteria for "picking winners" influence the results of this policy in terms of the development of science at universities, enhancement of scientific equipment, and improvement in scientific workforce composition. The hypothesis of the study is that the criteria used and the way policy goals are formulated may become an obstacle to achieving sound results in these areas. The research exploits empirical data and information related to the processes of policy implementation, as well as analyzes official regulatory documents that underline the decision-making. The study showed that the focus on "picking winners" does not ensure their sustainable development and does not provide larger effects for scientific potential. However, correction of initial goals for each of the three areas suggested in the article may potentially lead to better results of "picking winners" policy.

Keywords: government science policy; picking winners; research universities; young scientists; megascience facilities; Russia.

Citation: Dezhina, I.G. (2021). Podderzhka izbrannykh v sovremennoy nauchnoy politike Rossii [Picking winners in modern Russian science policy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 53–74 (in Russian).

REFERENCES

1. Vysshee obrazovanie: uroki pandemii. Operativnye i strategicheskie mery po razvitiyu sistemy. *Analiticheskii doklad. Oktyabr' 2020 g.* [Higher education: Lessons from pandemic. Tactic and strategic measures for system development. October 2020]. Available at: http://www.tsu.ru/upload/iblock/аналитический%20доклад_для_МОН_итор2020_.pdf (accessed: 03 May 2021).
2. Dezhina, I.G. (2021). Sostoyanie sfery nauki i innovatsii [State of science and innovation]. In: *Russian Economy in 2020. Trends and Prospects*. Issue 42. Moscow: Gaidar Institute, pp. 364–400.
3. Dezhina, I.G. (2020). Nauchnaya politika v vedushchikh rossiiskikh universitetakh: efekty «novogo menedzherializma» [Science policy at leading Russian universities: Effects of “new managerialism”]. *University Management: Practice and Analysis*, vol. 24, no 3, pp. 13–26. DOI: 10.15826/umpa.2020.03.023
4. Dobrov, G.M., Tonkal', V.E., Savelyev, A.A. & Malitskiy, B.A. (1987). *Nauchno-tehnicheskii potentsial: Struktura, dinamika, effektivnost'* [Scientific-technical potential: Structure, dynamics, effectiveness]. Kiev: Naukova dumka.
5. HSE (2021). *Indikatory nauki: 2021 (statisticheskii sbornik)* [Science indicators: 2021 (Data Book)]. Moscow: HSE.
6. Orlova, S. (2019). Otchet o rezul'tatakh ekspertno-analiticheskogo meropriyatiya “Analiz realizatsii mer gosudarstvennoi podderzhki molodykh rossiiskikh uchenykh v 2016–2017 godakh i istekshem periode 2018 goda” [Report on the results of the expert-analytical event «Analysis of the implementation of measures of state support for young Russian scientists in 2016–2017 and the elapsed period of 2018”]. *Chamber of Accounts Bulletin*, no 4, pp. 162–214. Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/da2/da2b190e089f75e73c174782f087ec10.pdf>; <https://ach.gov.ru/checks/9682> (accessed: 03 May 2021).
7. Schetnaya palata (2021). *Otchet o rezul'tatakh ekspertno-analiticheskogo meropriyatiya “Analiz realizatsii mer gosudarstvennoi podderzhki molodykh rossiiskikh uchenykh v 2016–2017 godakh i istekshem periode 2018 goda”* [Report on the results of the expert-analytical event «Analysis of the effectiveness of measures of state support of Russian universities aimed at increasing their competitiveness among the world's leading scientific and educational centers»]. 02 February, 2021. Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/ab8/ab8e9ce46a64ed39020ff200d407dde1.pdf> (accessed: 03 May 2021).
8. Trubnikova, E.I. (2020). Proekt 5-100: vzglyad cherez prizmu teorii institutsional'noi korruptsii [Project 5-100: A View through the Prism of the Theory of Institutional Corruption]. *Universe of Russia, Sociology, Ethnology*, no 2, pp. 72–91.

9. Frolov, I.E. & Ganichev, N.A. (2014). Nauchno-tehnologicheskiiy potentsial Rossii na sovremennom etape: problemy realizatsii i perspektivy razvitiya [Scientific-technological potential of Russia at the present stage: Problems of implementation and prospects for development]. *Problemy Prognozirovaniya*, no 1, pp. 3–20.
10. Agasisti, T., Shibanova, E., Platonova, D. & Lisutkin, M. (2020). The Russian Excellence Initiative for higher education: a nonparametric evaluation of short-term results. *International Transactions in Operational Research*, vol. 27, no 4, pp. 1911–1929.
11. Antonelli, C. & Crespi, F. (2013). The «Matthew Effect» in R&D public subsidies: The Italian evidence. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 80, no 8, pp. 1523–1534.
12. Autio, E. & Rannikko, H. (2016). Retaining winners: Can policy boost high-growth entrepreneurship? *Research Policy*, vol. 45, no 1, pp. 42–55.
13. Baker, S. (2020). Do university excellence initiatives work? *Times Higher Education*. Available at: <https://www.timeshighereducation.com/features/do-university-excellence-initiatives-work> (accessed: 03 May 2021).
14. Braun, D. & Guston, D.H. (2003). Principal-Agent theory and research policy: An introduction. *Science and Public Policy*, vol. 30, no 5, pp. 302–308.
15. Chang, H.-J. (2013). Is industrial policy necessary and feasible in Africa? Theoretical considerations and historical lessons. *Working paper prepared for JICA/IPD Africa Task Force Meeting*, Yokohama, Japan.
16. Chirikov, I. (2021). Does conflict of interest distort global university rankings? *UC Berkeley: Center for Studies in Higher Education*. Available at: <https://escholarship.org/uc/item/8hk672nh> (accessed: 03 May 2021).
17. Cimoli, M., Dosi, G. & Stiglitz, J. (2009). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
18. Corbyn, Z. (2009). Academics warn against policy of ‘Picking Winners’ to fund. *Times Higher Education*. Available at: <https://www.timeshighereducation.com/news/academics-warn-against-policy-of-picking-winners-to-fund/405351.article> (accessed: 03 May 2021).
19. David, P.A., Hall, B.H. & Toole, A.A. (2000). Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence. *Research Policy*, no 29, pp. 497–529.
20. Etzkowitz, H. & Ranga, M. (2009). A trans-Keynesian vision of innovation for the contemporary economic crisis: ‘Picking Winners’ revisited. *Science and Public Policy*, vol. 36, no 10, pp. 799–808.
21. Fortin, J-M & Currie, D.J. (2013). Big science vs. little science: How scientific impact scales with funding. *PLoS ONE*, no 8(6). Available at: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0065263>; <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0065263> (accessed: 03 May 2021).
22. Gawellek, B. & Sunder, M (2016). *The German excellence initiative and efficiency change among universities, 2001–2011*. Working Paper, no 142, Universität Leipzig, Faculty of Economics and Management Science.
23. Hawthorne, L. (2005). “Picking Winners”: The recent transformation of Australia’s skilled migration policy. *International Migration Review*, vol. 39, no 3, pp. 663–696.
24. Irvine, J. & Martin, B.R. (1984). *Foresight in science: Picking the winners*. London; Dover, N.H.: F. Pinter.

25. Ketels, C.H.M. & Memedovic, O. (2008). From clusters to cluster-based economic development. *International Journal of Technological Learning Innovation and Development*, vol. 1, no 3, pp. 375–392.
26. Khan, M.H. (2013). Technology policies and learning with imperfect governance. In: Stiglitz, J., Lin, J. (Eds.), *The Industrial Policy Revolution I. Africa in the Twenty-First Century*. London: Palgrave, pp. 79–115.
27. Lovakov, F., Panova, F., Sterligov, I. & Yudkevich, M. (2021). Does government support of a few leading universities have a broader impact on the higher education system? Evaluation of the Russian university excellence initiative. *Research Evaluation*. Available at: <https://doi.org/10.1093/reseval/rvab006> (accessed: 03 May 2021).
28. Martin, B.R. (2010). The origins of the concept of ‘Foresight’ in science and technology: an insider’s perspective. *Technological Forecasting and Social Change*, no 77, pp. 1438–1447.
29. Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation Policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, no 5, pp. 803–815.
30. Matthews, D. (2020). German excellence strategy ‘Harmed research quality’. *Times Higher Education*. Available at: <https://www.timeshighereducation.com/news/german-excellence-strategy-harmed-research-quality> (accessed: 03 May 2021).
31. Menter, M., Lehmann, E.E. & Klarl, T. (2018). In search of excellence: A case study of the first excellence initiative of Germany. *Journal of Business Economics*, no 88, pp. 1105–1132.
32. Mulatu, A. (2016). On the concept of ‘competitiveness’ and its usefulness for policy. *Structural Change and Economic Dynamics*, no 36, pp. 50–62.
33. Owen, G. (2020). UK’s project birch revives age-old problem of ‘Picking Winners’. *Financial Times*, London, May 29, 2020.
34. Poldin, O., Matveeva, N., Sterligov, I. & Yudkevich, M. (2017). Publication activities of Russian universities: The effects of project 5-100. *Educational Studies*, no 2, pp. 10–35.
35. Van De Kaa, D.J. (1994). Picking the winners by consensus: Grant-giving practice in the Netherlands. *Higher Education*, no 28, pp. 59–83.
36. Van der Meulen, B. (2003). New roles and strategies of a research council: Intermediation of the principal-agent relationship. *Science and Public Policy*, vol. 30, no 5, pp. 323–336.

АДАПТАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ УМНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ

Еферин Я.Ю., Куценко Е.С.¹

Аннотация

Экономика российских регионов подвергается структурным финансовым и экономическим кризисам. Это вынуждает региональные власти искать новые пути для диверсификации региональной экономики, в том числе, посредством стратегического планирования и определения приоритетов развития. Федеральные власти оказывают финансовые меры поддержки для реализации региональных проектов и инициатив. Вместе с тем на текущий момент отсутствует единый подход к выбору поддерживаемых в регионах отраслей экономики, учитывающий в том числе приоритеты региональных органов власти.

В настоящей статье авторы ставят перед собой цель разработать рекомендации по повышению эффективности поддержки регионального развития в России, опираясь на опыт Европейского союза по реализации концепции умной специализации. Авторы адаптируют европейские подходы к российской действительности, уточняя рекомендации по стимулированию экономической диверсификации и межрегиональной интеграции. Для этого в работе анализируются последствия структурных перемен, которые произошли в экономике российских регионов за десять лет: с 2005 по 2015 гг. Российский вариант концепции умной специализации должен учитывать важные национальные особенности, выявленные в ходе исследования. Во-первых, стимулировать связанную диверсификацию в регионах с более низким уровнем ВРП на душу населения и обеспечить поддержку несвязанной в более богатых регионах. Во-вторых, приоритетно поддерживать межрегиональную кооперацию на базе регионов с крупными агломерациями. В-третьих, устранить дублирование региональных приоритетов за исключением регионов с более низким уровнем ВРП на душу населения.

¹ Еферин Ярослав Юрьевич – аналитик Глобальной практики по цифровому развитию, Всемирный банк; аспирант, Институт статистических исследований и экономики знаний (ИСИЭЗ), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 121069, Москва, ул. Большая Молчановка, д. 36/1. E-mail: yeferin@worldbank.org

Куценко Евгений Сергеевич – кандидат экономических наук, доцент, директор Центра «Российская кластерная обсерватория», Институт статистических исследований и экономики знаний (ИСИЭЗ), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 11. E-mail: ekutsenko@hse.ru

В статье сформулированы рекомендации по оптимизации выделения бюджетных средств из федеральных источников на развитие отраслей экономики регионов: предложения в закон о стратегическом планировании и в правила предоставления субсидий на региональные проекты.

Ключевые слова: умная специализация; диверсификация экономики; финансовые меры поддержки; межрегиональное взаимодействие; региональная экономическая политика.

Введение

Диверсификация региональной экономики считается важным инструментом устойчивого роста и противодействия экономическим шокам (Frenken et al., 2007). В Европейском союзе региональная политика основывается на концепции умной специализации – комплексном подходе к формированию обоснованного образа будущего и определению путей успешной диверсификации экономики региона (European Commission, 2012). Разработка регионами стратегии умной специализации является одним из условий для участия в программах субсидирования (European Commission, 2017). Реализация такого подхода помогает сфокусировать меры государственной поддержки на ключевых приоритетах экономики и обеспечить синхронизацию различных национальных и региональных программ в Европе.

В настоящее время российская национальная экономическая система и ее региональные подсистемы подвергаются системным экономическим и финансовым кризисам, сокращению реальных доходов населения, что вынуждает регионы искать новые пути для диверсификации региональной экономики, в том числе, посредством стратегического планирования (Лексин и Швецов, 2012; Буров, 2018).

Региональные власти разрабатывают стратегии долгосрочного развития, определяют цели и формируют приоритеты развития экономики согласно закону о стратегическом планировании². Вместе с тем закон не устанавливает единых правил разработки отраслевых приоритетов в рамках региональных стратегий, что приводит к либо к их отсутствию, либо к поверхностному выбору приоритетных секторов, не подкрепленному анализом отраслевых специализаций региона (Еферин, 2021; Климанов и др., 2017).

Федеральные власти определяют меры финансовой поддержки для развития региональной экономики и нивелирования последствий от происходящих структурных изменений и кризисов. Однако такие меры не всегда учитывают региональные приоритеты и структуру экономики региона³, де-

² Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». С изменениями и дополнениями от: 23 июня, 3 июля 2016 г., 30 октября, 31 декабря 2017 г., 18 июля 2019 г., 31 июля 2020 г.

³ В настоящем исследовании под структурой экономики региона понимается набор отраслей специализации региона. Иначе – отраслевой портфель.

монстрируя отсутствие единого подхода к выбору поддерживаемых отраслей и, как следствие, распыление общего бюджета развития.

Стратегией пространственного развития⁴ (далее – Стратегия) ставится задача проведения инвентаризации правил предоставления целевых трансфертов, выделяемых на поддержку отраслей экономики в субъектах Российской Федерации. Предполагается, что оптимизации предоставления мер поддержки на региональное развитие поможет учет «перспективных экономических специализаций» – отраслевых профилей регионов, определенных в Стратегии⁵. Вместе с тем вопросы формирования единых правил определения и верификации региональных отраслевых приоритетов, а также учета реальных процессов структурных изменений и их последствий на данный момент никак не представлены в Стратегии и в плане ее реализации.

В этой связи авторы ставят перед собой задачу выработать рекомендации по синхронизации федеральных мер поддержки и региональных приоритетов исходя из актуальных российских условий.

Авторы также ставят задачу ответить на вопрос, ведут ли структурные изменения внутри регионов к их интеграции с экономиками соседних регионов. В частности, авторы проверяют, в какой мере административная интеграция в рамках федеральных округов и макрорегионов⁶ привела к повышению связанности экономик входящих в них субъектов Российской Федерации.

Для решения поставленных задач авторы опираются на опыт Европейского союза реализации концепции умной специализации. Для количественных расчетов используется адаптированный метод Европейской кластерной обсерватории для выявления региональных отраслей специализации (Kutsenko, Eferin, 2019; Ketels, Protsiv, 2014) и подход М. Портера (Delgado et al., 2016) для определения связанности между ними. Сформированная база данных позволяет проследить динамику и преемственность отраслевого развития в российских регионах.

Настоящая статья также включает в себя обзор теоретических и эмпирических исследований по теме региональной диверсификации и содержит рекомендации для совершенствования мер государственной политики с учетом европейского опыта.

Европейский опыт фокусировки мер поддержки на региональных приоритетах

В Европейском союзе (ЕС) вопрос определения отраслевых приоритетов является ключевым для осуществления региональной политики. Стратегическое планирование развития регионов ЕС основывается на концепции умной специализации – комплексном подходе к выбору долгосрочных

⁴ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. N 207-р.

⁵ См.: Куценко и др., 2019.

⁶ Макрорегионы и их состав определены в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года.

приоритетов развития экономики (Foray et al., 2011; European Commission, 2012; European Commission, 2017). Согласно Региональной политике ЕС на 2014–2020 гг.⁷ и Постановлению ЕС №1303/2013 о структурных фондах⁸ региональные органы власти должны подготовить и представить Европейской комиссии стратегию умной специализации в качестве одного из условий участия в программах субсидирования. Реализация такого подхода помогает сфокусировать меры государственной поддержки на ключевых приоритетах экономики, оптимизировать выделение бюджетных средств, улучшить функционирование единого рынка ЕС и обеспечить синхронизацию различных национальных и региональных программ в странах ЕС, в том числе касающихся инвестиций.

Правила разработки стратегий умной специализации сформулированы в едином методическом Руководстве⁹. В правилах содержится требование о том, чтобы региональные приоритеты формировались на основе диалога с сообществом – прежде всего бизнесом – для определения фактических и потенциальных областей конкурентного превосходства. Во главу угла поставлена диверсификация экономики. Согласно Руководству, приоритетные отрасли региона – это его будущая специализация, которую можно достичь через диверсификацию текущего отраслевого портфеля. Руководство также закрепляет требования о том, чтобы выбранные приоритеты были подкреплены анализом ресурсов региона и не дублировали приоритеты соседних территорий.

Следуя такому инклюзивному подходу, регионы по всей Европе сфокусировались на определении своих отраслевых приоритетов¹⁰. С целью информационно-методологической и экспертной поддержки национальных и региональных органов власти на базе Объединенного исследовательского центра Европейской комиссии создана Платформа умной специализации¹¹.

⁷ См.: Политика сплочения ЕС на 2014–2020 гг. (EU Cohesion Policy, 2014–2020). URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_en.pdf (дата обращения: 01.06.2021).

⁸ См.: Постановление (ЕС) № 1303/2013 Европейского парламента и Совета от 17 декабря 2013 года, устанавливающее общие положения о Европейском Фонде регионального развития, Европейском Социальном фонде, Фонде сплочения, Европейском сельскохозяйственном фонде для развития сельских районов и Европейском Фонде морского и рыбного хозяйства и устанавливающее общие положения о Европейском фонде регионального развития, Европейском социальном фонде, Фонде сплочения и Европейском Фонде морского и рыбного хозяйства и отменяющее Постановление Совета (ЕС) № 1083/2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303> (дата обращения: 01.06.2021).

⁹ См.: Руководство по разработке исследовательских и инновационных стратегий умной специализации (Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations). 2012. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf (дата обращения: 01.06.2021).

¹⁰ На июнь 2021 года разработано более 180 Стратегий умной специализации в ЕС. URL: <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu> (дата обращения: 29.06.2021).

¹¹ С 2011 года функционирует Платформа умной специализации (Smart Specialization Platform), созданная Европейской комиссией в целях обучения, сбора и анализа информации, налаживания межрегиональных связей. На момент июня 2021 года к ресурсу подключены 19 стран и 187 регионов, входящих в Европейский союз, а также 7 стран и 18 регионов, не входящих в ЕС. URL: <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu> (дата обращения: 29.06.2021).

Платформа обеспечивает синхронизацию региональных инновационных стратегий, задает рамки для определения уникальных конкурентных преимуществ регионов, оказывает им методическую и инструментальную поддержку (European Commission, 2016).

Платформа также служит информационной основой для стратегического управления регионов – на ней формируются базы данных, позволяющих единообразно определить текущую экономическую специализацию европейских регионов.

Концепция умной специализации получила распространение и за пределами ЕС и сегодня используется в работах международных организаций (OECD, 2012; UNECE, 2015). В докладах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) указывается на то, как апробация умной специализации может влиять на специализацию региона (включая экономическую, технологическую, научную, инновационную и отраслевую специализацию) и оказывать положительное воздействие на отраслевое развитие региона, его конкурентоспособность, диверсификацию и рост экономики (OECD, 2013; OECD, 2018).

В России региональные власти разрабатывают стратегии долгосрочного развития, определяют цели и формируют приоритеты развития экономики. В стратегических документах власти заявляют о необходимости диверсификации региональной экономики и развития ключевых отраслей (Климанов и др., 2016).

Однако в отличие от европейских стратегий умной специализации в российских региональных документах отраслевые приоритеты либо сформулированы поверхностно, либо отсутствуют вовсе (Ефферин, 2021; Климанов и др., 2017). В большинстве стратегических документов для оценки уникальных конкурентных преимуществ используется SWOT-анализ. Такой анализ проводится с целью оценки общей социально-экономической ситуации в регионе без выделения отраслевых приоритетов, для которых в законе о стратегическом планировании отсутствуют единые правила выбора, проверки и синхронизации (Смирнова и др., 2019; Kutsenko et al., 2018).

В отличие от практики Еврокомиссии, федеральные власти России не обязаны учитывать региональные стратегии и, следовательно, региональные приоритеты для предоставления мер финансовой поддержки регионам. В Правилах предоставления субсидий на реализацию региональных проектов¹² (далее – Правила) отсутствуют единые требования к выбору поддерживаемых отраслей экономики и соответствию региональным приоритетам.

В результате отсутствие системного подхода к выбору поддерживаемых отраслей приводит к дублированию содержания региональных стра-

¹² Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 N 999 (ред. от 31.05.2021) «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»).

тегических документов, неэффективному распределению ресурсов и, в конечном итоге, создает недоверие инвесторов и не способствует притоку инвестиций.

Диверсификация как ключевой элемент умной специализации

Изучение умной специализации как подхода к стратегическому планированию развития регионов уходит своими корнями в исследования конца 2000-х гг. (Foray, van Ark, 2007; Foray et al., 2009). Исследователи определяли умную специализацию как способ самоидентификации регионом своего уникального преимущества.

По мнению ученых, ключевой особенностью умной специализации является формирование обоснованного образа будущего и определение путей успешной диверсификации экономики региона. Капелло определяет умную специализацию как «структурную революцию» для региональной политики (Capello, Kroll, 2016). Эстенсоро и Ларриа под умной специализацией подразумевают выбор ограниченного числа приоритетов для реализации регионального потенциала и развития связанных отраслей (Estensoro, Larrea, 2016). Якобуччи и Гуззини делают акцент на межрегиональных связях и выделяют две характеристики умной специализации: согласованность и связность (Iacobucci, Guzzini, 2016). Гомес-Нуньес отмечает, что умная специализация касается структурных изменений и должна быть «двигателем» для диверсификации экономики (Gómez-Núñez, 2014). Хаусманн утверждает, что умная специализация – это, на самом деле, умная диверсификация¹³. Ученый подчеркивает важность понимания регионом существующих возможностей для будущего связанного развития экономики. В результате анализ литературы позволяет заключить, что на смену «традиционным моно-отраслевым принципам выбора приоритетов» (Kutsenko et al., 2017, p. 27) приходят принципы диверсификации и связанного развития.

Диверсификация экономики занимает центральное место в повестке исследователей, изучающих вопросы региональной специализации, экспорта и конкурентоспособности (Hausmann, Klinger, 2007; Boschma, 2017). Создание новых видов деятельности ведет к позитивным изменениям не только на уровне экономик отдельных регионов, но и в национальном масштабе (Saviotti, Frenken, 2008). Напротив, экономика, которая не увеличивает разнообразие секторов с течением времени, может быть подвержена структурной безработице и стагнации (Pasinetti, 1993).

Традиционно экономическая теория предполагает, что появление и развитие новых отраслей экономики обусловлено такими основополагающими факторами производства, как наличие рабочей силы, транспортной инфра-

¹³ Презентация профессора Гарвардского университета Рикардо Хаусманна в рамках конференции TCI Network Global Conference 2017. URL: <https://www.competeprosper.ca/blog/seeing-the-power-of-clusters-looking-at-tci-2017-and-tci-2018> (дата обращения: 30.06.2021).

структуры, критической массы капитала (OECD, 2011). Конкурентоспособность новых отраслей также зависит от связи с исторически сформированными отраслевыми специализациями региона или страны (Hausmann, Klinger, 2007; Boschma, 2009). Если создана база для производства одного вида продукции, то существуют благоприятные предпосылки для развития взаимосвязанных с ним производств.

Традиционно выделяют два ключевых типа диверсификации: связанную со сложившим отраслевым портфелем региона и несвязанную (Noteboom, 2000; Rigby, 2015).

Новые связанные отрасли «строятся» на имеющихся навыках и сформированной инфраструктуре (Rigby, 2015). Тогда как для развития несвязанных отраслей потребуются радикально новые квалификации и капитал (Neffke et al., 2016). Так как издержки и риски связанной диверсификации сравнительно ниже, считается, что региону проще перейти от развития текстильных изделий к производству кожаных изделий, чем от текстильных изделий к производству автомобилей (Content, Frenken, 2016).

Влияние появления связанных отраслей на экономический рост и повышение уровня занятости в регионе было показано на примере Италии (Boschma, Iammarino, 2009), Испании (Boschma et al., 2012), Нидерландов (Frenken et al., 2007; Bosma et al., 2011), Швеции (Neffke et al., 2011), Финляндии (Hartog et al., 2012) и Турции (Falcioğlu, 2011).

При этом несвязанная диверсификация может привести к более ощутимым социально-экономическим дивидендам в долгосрочной перспективе. Присутствие в регионе несвязанных отраслей лучше защищает его от воздействия экономических потрясений и «смягчает» их последствия (Diodato, Weterings, 2015). Несвязанная диверсификация может оказывать положительное влияние на появление прорывных изобретений (Castaldi et al., 2015) и развитие новых продуктов и технологий (Weitzman, 1998). В то время как замыкание в рамках связанного отраслевого портфеля может сдерживать экономический рост в долгосрочной перспективе (Essletzbichler, 2015). Слишком узкая специализация делает регион уязвимым к экономическим кризисам и внешним шокам, связанным с колебаниями мировых цен или изменениями потребительских предпочтений (Krugman, 1993).

Ряд исследователей анализирует связанность отраслей через призму экспортной корзины стран (Hausmann, Klinger, 2007). Ученые показывают, что чем больше отраслей в экспортной корзине, тем выше вероятность формирования новой, связанной с ними экспортной отрасли и тем больше возможностей для поддержания экономического роста.

Другие исследования, наоборот, демонстрируют, что страны с более высоким уровнем дохода имеют склонность развивать несвязанные отрасли (Boschma and Capone, 2015; Petralia et al., 2016). Имея «объемный» отраслевой портфель, богатые страны могут позволить себе экспериментировать с развитием несвязанных отраслей, в то время как бедным странам это может быть чревато негативными последствиями для их экономики (Bathelt, Boggs, 2003; Quatraro, 2010).

В итоге можно констатировать наличие разных и не всегда соответствующих друг другу факторов влияния связанной и несвязанной диверсификации на региональную экономику (табл. 1).

Таблица 1

Характер воздействия связанной и несвязанной диверсификации на социально-экономическое развитие регионов

Параметр влияния	Связанная диверсификация	Несвязанная диверсификация
1. Влияние на занятость	Формирование специализированных рынков труда, распространение специализированных знаний, навыков и компетенций	Формирование радикально новых квалификаций
2. Влияние на инновационный потенциал	Появление инкрементальных инноваций, новых продуктов и услуг	Появление радикальных инноваций, прорывных изобретений
3. Временной лаг воздействия	Рост региональной экономики в краткосрочной и среднесрочной перспективе	Рост региональной экономики в долгосрочной перспективе
4. Размер издержек	Низкие издержки	Высокие издержки. Необходимость в радикально новой инфраструктуре
5. Риски	Замыкание в рамках сложившейся специализации, уязвимость к экономическим кризисам и внешним шокам	Распыление ресурсов, потеря конкурентного преимущества

Источник: Составлена авторами.

Диверсификация отраслевого портфеля региона может привести не только к внутренним изменениям, но и к трансформации экономических взаимосвязей между соседними территориями (Bahar et al., 2014; Boschma et al., 2017; Content, Frenken, 2016; Hidalgo et al., 2007).

На примере США исследователи (Boschma et al., 2017) прогнозируют высокую вероятность появления новой отрасли в регионе, если на ней специализируется соседний регион, что в долгосрочной перспективе обеспечивает конвергенцию в структуре их экспорта. Другие исследования (Isaksen, 2015; Hafner, 2018; Mao, He, 2019) подтвердили, что появление новой отрасли в регионе может вести к межрегиональной интеграции, прежде всего, в сфере экспорта.

Причины сближения экономических структур соседних территорий объясняются удобством и простотой взаимодействия из-за схожести уровня экономического развития, ресурсной базы, климатических условий, размеров территорий, наличия культурных или этнических связей (Bahar et al., 2014; Stein, Daude, 2007). К другим факторам относится мобильность

рабочей силы (Andersen, Dalgaard, 2011), которая ведет к трансферу знаний между соседними территориями (Mitze, 2006; Bahar et al., 2014).

Вопросы интеграции экономических структур соседних регионов находятся в фокусе многих теоретических и эмпирических исследований (Durlauf, Quah, 1998; Islam, 2003; Martin, Sanz, 2003; Abreu et al., 2005; Le Pen, 2011). Некоторые из них (Sondermann, 2014; Bernhard, Jones, 1996; Bourdin, 2013) показывают, что регионы могут иметь тенденцию не только к конвергенции, но и к дивергенции своих экономических структур. Например, исследование Марелли (Marelli, 2007) доказывает, что отраслевые портфели европейских регионов в долгосрочной перспективе становятся связанными. При этом подобная динамика присуща не всем отраслям. В частности, структура промышленного сектора в региональном разрезе становится со временем все более дифференцированной.

Сторонники экономической конвергенции регионов опираются на неоклассическую теорию экономического роста Роберта Солоу (Solow, 1956), которая предполагает, что с течением времени возможно «выравнивание» экономик с разным уровнем развития (He, Zhu, 2019; Karlsson et al., 2017). С. Кузнец (Kuznets, 1955) и Дж. Уильямсон (Williamson, 1965) утверждали, что увеличение регионального различия происходит на ранних стадиях, тогда как на более поздних регионы идут на сближение (He, Zhu, 2019). Географическая близость регионов положительно влияет на динамику такого сближения (см.: Bourdin, 2013; Karlsson et al., 2017; Getis, 1991).

Последователи региональной конвергенции, в свою очередь, основывают свои взгляды на теории эндогенного роста и модели П. Кругмана «центр-периферия» (Krugman, 1991; Senger, Mulquin, 2012; He, Zhu, 2019). В рамках данной логики процессы экономической интеграции приводят к агломерационным эффектам, усилению специализации и увеличению разницы в темпах роста.

Принимая во внимание различные возможные последствия диверсификации для экономики региона, авторы поставили цель адаптировать рекомендации и требования умной специализации в соответствии с реальными процессами возникновения и исчезновения отраслей специализации в регионах России.

Умная специализация является важным инструментом регулирования выделения бюджетных средств в Европе за счет фокусировки на региональных приоритетах – новых отраслях, чаще всего связанных с текущими отраслевыми портфелями регионов и не дублирующих приоритеты соседей.

Применение этого подхода к российской действительности предполагает прежде всего решение таких вопросов, как: должны ли новые отрасли быть связанными с уже имеющимися во всех регионах? В каких случаях структурные перемены внутри регионов ведут к их интеграции с экономиками соседних территорий? Ответ на эти вопросы позволит адаптировать концепцию умной специализации к реальным условиям российской экономики и уточнить подход к распределению финансовых мер государственной поддержки.

Методика исследования

В настоящем исследовании мы опирались на метод Портера¹⁴ (см. Приложение 1), чтобы выявить изменения в отраслевых портфелях российских регионов и определить типы внутрирегионального развития и сценарии межрегионального взаимодействия. Для определения состава отраслевых портфелей была использована адаптированная методология Европейской кластерной обсерватории по выявлению отраслевых специализаций¹⁵ (Kutsenko, Eferin, 2019). Для количественных расчетов применялись данные ОКВЭД-1 четвертого уровня детализации по показателю «Средняя численность работников за отчетный период, человек» по 71 региону за 2005–2015 гг.¹⁶

Сравнение региональных отраслевых портфелей за разные периоды позволяет обнаружить структурные изменения: появление новых отраслей или исчезновение имеющихся. Мы использовали консервативный подход – отрасль считалась новой только в том случае, если она входила в отраслевой портфель на протяжении всех трех лет в конце рассматриваемого периода (2013–2015 гг.), не являясь таковой в течение всех трех лет в начале периода (2005–2007 гг.). Аналогично, отрасль считалась исчезнувшей, если не попадала в состав отраслевого портфеля с 2013 по 2015 гг., при этом была зафиксирована в нем в течение всех трех лет с 2005 по 2007 гг.

¹⁴ Дельгадо, Портер и Стерн (Delgado et al., 2016) разработали алгоритм определения связанных видов деятельности. В рамках этого подхода были предложены отраслевые группировки (автомобилестроение, фармацевтическая продукция, текстильное производство и другие), состоящие из наиболее связанных между собой видов экономической деятельности. Исследование было проведено на основе данных по регионам США и легло в основу Проекта кластерного картирования для формирования конкурентной среды в отраслях на территории США (U.S. Cluster Mapping Project). Алгоритм стал основой формирования методологий Европейской кластерной обсерватории (Ketels, Protsiv, 2014; Ketels, Protsiv, 2016) и Российской кластерной обсерватории (Абашкин и др. 2021; Куценко и др., 2019; Kutsenko, Eferin, 2019) по выявлению отраслей специализации в регионах. Из настоящего исследования была исключена отрасль «производство и передача электроэнергии» ввиду отсутствия данных по среднесписочной численности населения в отрасли за 2005–2009 гг.

¹⁵ Под составом отраслевого портфеля подразумевается общее количество отраслевых специализаций региона. По методологии отрасли специализации выявляются с помощью двух критериев – коэффициент локализации и размер отрасли. Коэффициент локализации рассчитывается как отношение удельного веса отраслевой занятости региона в стране к удельному весу общей занятости региона в стране. Размер отрасли рассчитывается через отношение отраслевой занятости региона к соответствующему показателю по стране. Отрасль считается специализацией региона только в том случае, если выполняется два правила: вхождение в топ 80 процентов регионов по размеру отрасли и в топ 20 процентов по коэффициенту локализации. Так, методология позволяет исключить регионы с односторонней концентрацией или специализацией, фокусируясь на наиболее значимых отраслях специализации для региона.

¹⁶ Из выборки были исключены Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, так как они учитывались в составе Архангельской и Тюменской областей. Также не наблюдается достаточной концентрации отраслевой занятости для однозначного определения отраслей специализации и, следовательно, состава отраслевого портфеля в следующих регионах: Республики Адыгея, Калмыкия, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Алтай, Тыва, Хакасия, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ. Республика Крым и город федерального значения Севастополь не рассматривались ввиду отсутствия сопоставимой статистики за рассматриваемый период.

Всего среди рассматриваемых регионов было выявлено 76 случаев появления и 65 случаев исчезновения отраслей специализации. С позиции национальной экономики ситуацию можно оценить как положительное сальдо диверсификации, при которой отраслевые портфели расширяются и появляются новые производства.

Анализ показал, что в большинстве случаев новые отрасли в регионах России оказались связанными с текущим отраслевым портфелем. В целом в 38% случаев новая отрасль имела прочную связь; в 8% – умеренную; в 9% – простую. В оставшихся 45% случаев отрасль оказалась несвязанной. Таким образом, новые отрасли в регионах обладали либо прочной связью с отраслевым портфелем, либо не имели таковой вообще.

Примечательно, что появление новых отраслей свойственно в основном для западной части страны (рис.1). Новые отрасли относятся в большей степени к производству конечных потребительских товаров и услуг, креативных индустрий и в меньшей – к традиционной промышленности. В исследовании (Kutsenko, Eferin, 2019) показано, что важным фактором, определяющим интенсивность данных структурных трансформаций в регионах России, является близость к крупным экономическим центрам.

Изучение структурных трансформаций соседних регионов за десять лет, в свою очередь, позволило определить три возможных варианта изменения связей между их отраслевыми портфелями. Первый: между отраслевыми портфелями соседних регионов увеличивается количество *совпадающих* отраслей. Второй: между портфелями увеличивается количество *связанных* по методу Портера отраслей. Третий: между портфелями происходит обратная динамика – сокращение количества *связанных* и/или *совпадающих* отраслей. При расчетах учитывалось не только появление отраслей, но их исчезновение, а также отсутствие трансформаций.

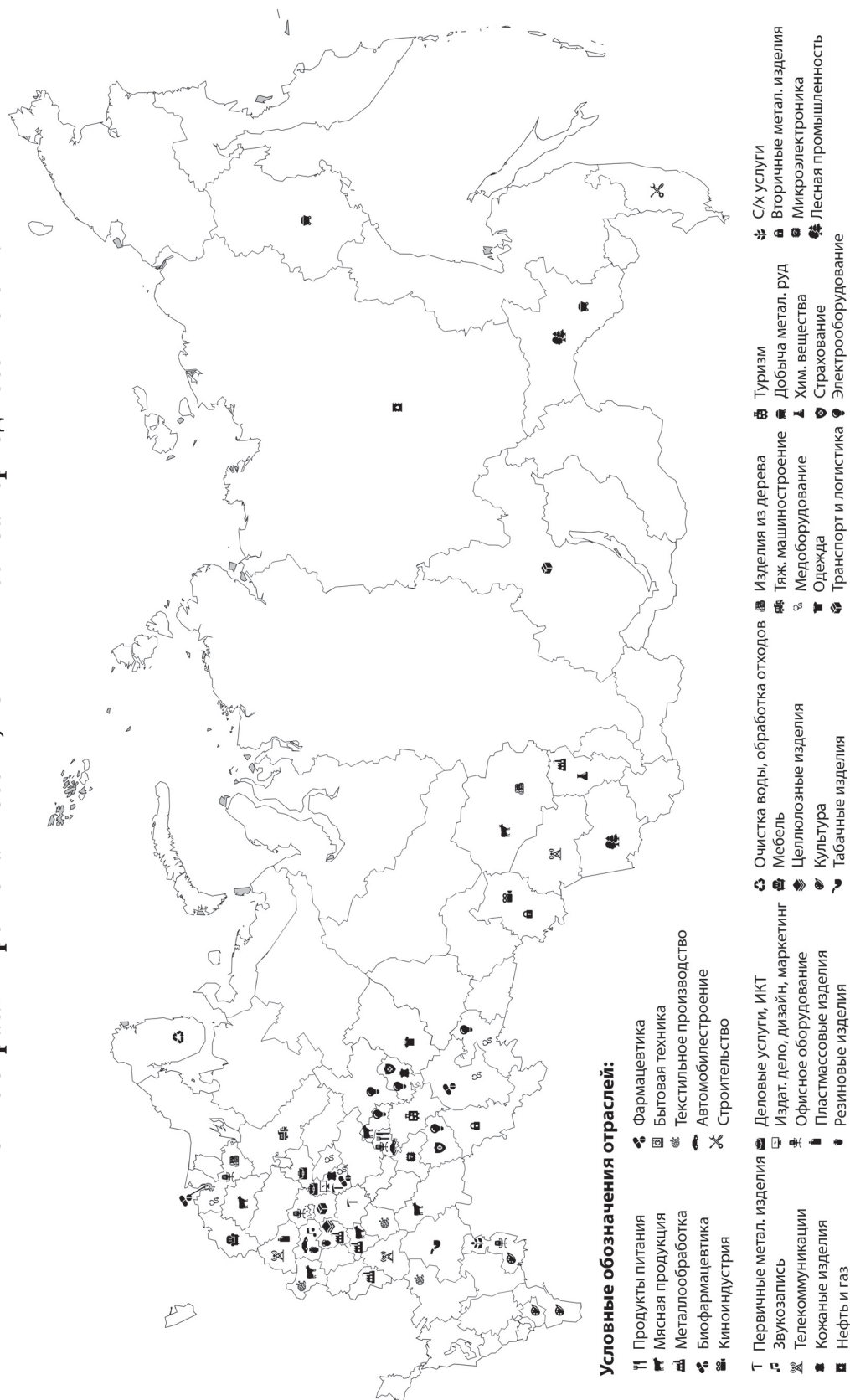
В итоге были предложены следующие сценарии межрегионального взаимодействия для изучения: (а) «интеграция», (б) «конкуренция», (в) «смешанное развитие» и (г) «свой путь». При «интеграции» в регионе увеличивается количество *связанных* с отраслевыми портфелями соседей отраслей и сокращается количество *совпадающих*. В случае «конкуренции» наблюдается обратный курс: рост случаев *совпадающих* отраслей, при уменьшении *связанных*. «Смешанное развитие» демонстрирует рост по обоим направлениям, тогда как «свой путь», наоборот, характеризуется уменьшением и *связанных*, и *совпадающих* отраслей (рис. 2).

С целью проверки экономической обоснованности состава административных объединений (федеральных округов и макрорегионов) была использована схожая методика. Отличие в расчетах заключалось в том, что под соседними понимались все регионы, входящие в состав объединения.

Для оценки экономических последствий структурных трансформаций была собрана информация о валовом региональном продукте за 2005–2015 гг.

Рисунок 1

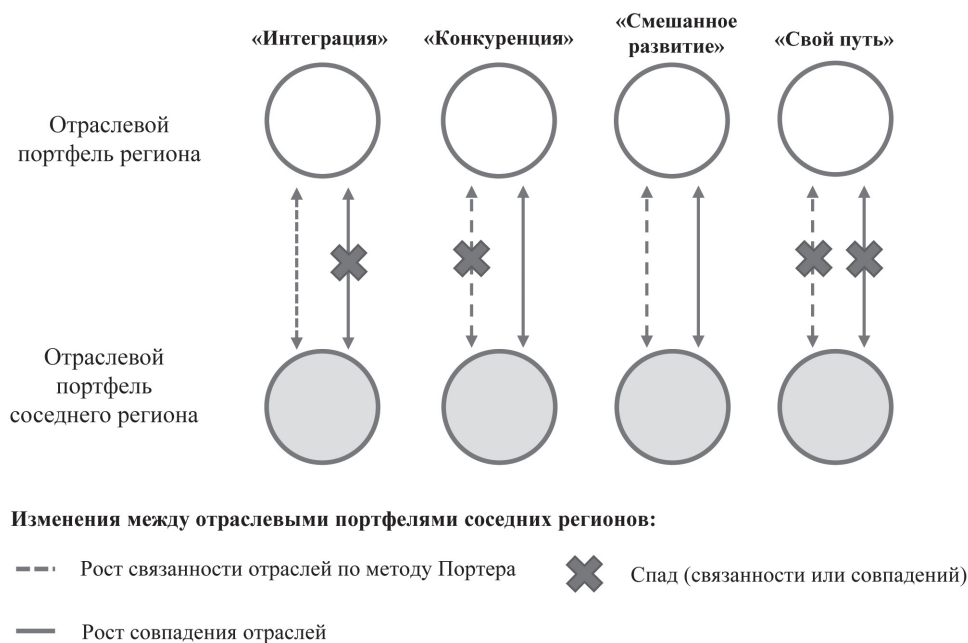
Новые отрасли в регионах России, появившиеся за период 2005–2015 гг.



Источник: Составлен авторами.

Рисунок 2

Сценарии межрегионального взаимодействия



Источник: Составлен авторами.

Результаты экономической диверсификации российских регионов: революция богатых, эволюция бедных

Появление новых отраслей было зафиксировано в 46 регионах, в 16 из них появились несвязанные отрасли. Мы называем такой тип внутрирегионального развития «революция», так как он характеризует отход от сложившегося отраслевого портфеля. Для 22 регионов свойственен противоположный тип развития – «эволюция» – развитие новых, но связанных со своим портфелем отраслей.

Перечисленные два типа могут одновременно разворачиваться в рамках одного региона. Такое развитие событий позволяет выделить восемь регионов в третий тип – «смешанное развитие».

Регионы с различными типами диверсификации характеризуются неодинаковым уровнем экономического развития (табл. 3). Так, видно, что «революция» характерна в среднем для более богатых регионов. При этом отраслевой портфель «революционных» регионов сравнительно уже и не подвержен масштабным структурным трансформациям. В эту группу в том числе попадают ресурснообеспеченные регионы со сфокусированным отраслевым портфелем. Вероятно, они имеют достаточно уверенности в будущем и могут позволить себе экспериментировать с несвязанными отраслями.

У регионов с эволюционным типом развития средний уровень ВРП на душу населения сопоставимо ниже. Однако отраслевые портфели этих тер-

риторий объемнее, и они, в среднем, более предрасположены к структурным трансформациям. В частности, у них больше исчезнувших отраслей. По всей видимости, сформированный портфель этих регионов эволюционирует и попутно избавляется от экономически не выгодных отраслевых специализаций.

Средний отраслевой портфель регионов со «смешанным развитием» наиболее широк, и у них же зафиксировано наибольшее количество новых отраслей. При этом средний ВРП на душу населения в этой выборке наименьший. Вероятно, невысокий уровень благосостояния подталкивает регионы на масштабную диверсификацию экономики – как в связанные, так и в не связанные направления.

Примечательно, у регионов, имеющих разные типы внутрирегионального развития, наблюдаются практически равнозначные темпы экономического роста. Это дает основания предположить, что типы внутрирегионального развития не зависят напрямую от темпов роста экономики.

Дополнительный интерес вызывают регионы, в которых за рассматриваемый период не было обнаружено новых отраслей специализации. Средний отраслевой портфель этих регионов наименее широкий и меньше всего подвержен структурным трансформациям. В эту группу входят богатые регионы, которым, как можно предположить, нет нужды трансформироваться, но также и относительно бедные, которые узкоспециализированы и логистически удалены от крупных экономических центров. Преобладание в группе богатых регионов свидетельствует в пользу того, что объемы регионального богатства могут затормаживать процессы структурных изменений.

Таблица 3

Характеристики экономического развития регионов с разным типом внутрирегионального развития

Показатель	Тип «Революция»	Тип «Эволюция»	Тип «Смешанное развитие»	Регионы, у которых не выявлены новые отрасли специализации
Среднее значение ВРП, млрд руб.	709,4	917,2	498,6	1 424 369
Средний ВРП на душу населения, руб.	391 572	347 607	286 726	500 940
Стандартное отклонение ВРП на душу населения, руб.	164 126	141 659	63 944	431 952
Среднегодовой темп роста экономики, 2005–2015 гг., %	15,1	14,7	15,2	14,5
Среднее количество отраслей специализации в 2015 г.	6,94	9,91	11,75	6,0
Среднее количество новых отраслей специализации	1,69	1,5	2,88	0
Среднее количество отраслей, потерявших статус специализации	0,69	1,14	1,13	0,77
Доля регионов с городом-миллионером, %	13	32	13	18

Показатель	Тип «Революция»	Тип «Эволюция»	Тип «Смешанное развитие»	Регионы, у которых не выявлены новые отрасли специализации
Регионы	Белгородская область Рязанская область Тамбовская область Липецкая область Ленинградская область Мурманская область Новгородская область Псковская область Астраханская область Волгоградская область Чеченская Республика Республика Татарстан Иркутская область Томская область Амурская область Магаданская область	Московская область Ярославская область Воронежская область Ивановская область Вологодская область г. Санкт-Петербург Республика Дагестан Республика Башкортостан Пермский край Кировская область Ульяновская область Челябинская область Новосибирская область Оренбургская область Приморский край Ростовская область Саратовская область Алтайский край Республика Саха (Якутия) Смоленская область Удмуртская Республика Омская область	Владимирская область Калужская область Тульская область Брянская область Чувашская Республика Республика Марий Эл Самарская область Кемеровская область	Костромская область Орловская область г. Москва Республика Карелия Республика Коми Архангельская область Калининградская область Краснодарский край Республика Северная Осетия-Алания Ставропольский край Республика Мордовия Нижегородская область Пензенская область Курганская область Свердловская область Тюменская область Республика Бурятия Забайкальский край Красноярский край Камчатский край Хабаровский край Сахалинская область

Источник: Составлена авторами.

Согласно нашим расчетам, связанная диверсификация – прерогатива относительно бедных регионов. Развитие новых связанных отраслей является для них жизненной необходимостью. Чтобы улучшить свое экономическое положение, эти регионы предпочитают не рисковать и развиваются в рамках исторически заданного курса. В то время как богатые могут либо вообще обходиться без трансформации отраслевой структуры, либо экспериментировать с совершенно новыми для себя отраслями.

Реализованные сценарии межрегионального взаимодействия в России: конкуренция – на первом месте; крупнейшие города, а не федеральные округа выступают центрами интеграции

Палитра изменений межрегиональных экономических связей российских регионов за десять лет включает все четыре сценария: рост конкуренции, расширение интеграции, «свой путь» или смешанное развитие (рис. 3).

Наши расчеты показали, что наиболее распространенным сценарием оказалась конкуренция – она росла в 36% случаев. Это означает, что у региона постепенно формируется отраслевой портфель, совпадающий с экономическими профилями ближайших соседей. На конкуренцию делали ставку регионы со сравнительно низкими значениями ВРП на душу населения и относительно небольшим отраслевым портфелем (табл. 4). В частности, конкуренция выросла между Ивановской и Владимирской областями в производстве медицинского оборудования, Липецкой и Тульской областями – в производстве продуктов питания, Тамбовской и Саратовской областями – в текстильном производстве, Псковской и Новгородской областями – в производстве мебели, между республиками СКФО – в сфере культуры, Чувашией и Марий Эл – в производстве электрооборудования, Оренбургской и Челябинской областями – в производстве вторичных металлических изделий, Пензенской и Ульяновской областями – в микроэлектронике и приборостроении, Бурятией и Забайкальским краем – в лесной промышленности, Хабаровским краем, Магаданской и Амурской – в добыче металлических руд.

Рисунок 3

Сценарии межрегионального взаимодействия российских регионов



Источник: Составлен авторами.

Рост интеграции за рассматриваемый период происходил несколько реже – в 34% случаев – и в более богатых регионах. В этом случае отраслевой портфель региона более отличен от соседнего и при этом более с ними связан, исходя из модели Портера; т.е. экономические профили соседствующих регионов делаются более предрасположенными к кооперации друг с другом. За десять лет наибольший рост интеграции показали следующие области: Брянская с Курской, Тверская со Смоленской и Новгородской, Республика Коми с Кировской и Архангельской, Ленинградская с Псковской, Волгоградская с Ростовской, Пермский край с Башкирией, Марий Эл с Татарстаном, Нижегородская с Рязанской, Курганская с Челябинской, Томская с Красноярским краем.

Реже всего встречалось сочетание конкуренции и интеграции – лишь 9% случаев. Примерами являются Москва, Якутия и Карелия.

В 21% случаев между регионом и соседними территориями увеличивалось «расхождение» отраслевых портфелей. Такие регионы выбирали «свой путь» развития, независимый от соседних территорий. В их число вошли ресурсно-обеспеченные регионы с высокими значениями по ВРП на душу населения, такие как Мурманская, Сахалинская, Тюменская области (включая ХМАО и ЯНАО).

Таблица 4

**Характеристики экономического развития регионов,
реализующих разные сценарии межрегионального
взаимодействия**

Показатель	Сценарий «Интеграция»	Сценарий «Конкуренция»	Сценарий «Свой путь»	Сценарий «Симметрия»
Среднее значение ВРП, млрд руб.	735,1	607,4	953,8	877,3*
Средний ВРП на душу населения, руб.	363 689	323 275	472 825	474 034*
Среднегодовой темп роста экономики, 2005–2015 гг., %.	14	16	15	13
Среднее количество отраслей специализации в 2015 г.	9,5	7,2	8,4	10,3
Доля регионов с городом-миллионером, %	30	4	30	50
Количество регионов	20	25	17	6

Источник: Составлена авторами.

Примечание: * Без учета Москвы. С учетом – среднее значение ВРП составит 2 984 534,6 млрд руб.; ВРП на душу населения – 578 778.

Мы полагаем, что перечисленные сценарии во многом обусловлены географической близостью к крупному экономическому центру. Регионы с городом-миллионером интегрируются с окружением, создавая экономи-

ческую связь с соседями. Однако часть из них выбирает независимое развитие: Татарстан, Самарская, Воронежская, Новосибирская, Омская области.

В регионах, соседствующих с крупными экономическими центрами, происходит обратная ситуация. Большинство конкурирует между собой (42%), нежели вступает в кооперацию (27%). Но регионы, которые удалены и не граничат с городами-миллионерами, конкурируют друг с другом чаще (54%).

Получается, что крупные агломерации выступают драйверами межрегиональной кооперации в стране. Будучи центром «водоворота» структурных перемен (Kutsenko, Eferin, 2019), они способствуют экономической интеграции в своем окружении.

Расчеты сценариев межрегионального взаимодействия в рамках административных образований показали, что нахождение региона в федеральном административном округе не предопределяет его экономическую интеграцию с другими входящими в него регионами (рис. 4). За прошедшие десять лет регионы стали менее связаны между собой внутри следующих федеральных округов: Приволжского, Уральского и Сибирского. Интеграция была замечена только в Северном и Южном федеральных округах.

Рисунок 4

Преобладающие сценарии межрегионального взаимодействия в федеральных округах России, 2005–2015 гг.



Источник: Составлен авторами.

Внутри границ макрорегионов зафиксирована схожая динамика (рис. 5). За десять лет рост экономической интеграции произошел только между регионами, которые были отнесены к Северо-Западному, Северному и Южному макрорегионам. В пяти из них преимущественно росла конкуренция; в четырех – преобладал «свой путь».

Рисунок 5

Преобладающие сценарии межрегионального взаимодействия в макрорегионах России, 2005–2015 гг.



Источник: Составлен авторами.

Сценарии межрегионального взаимодействия сочетаются с разными типами внутрирегионального развития (табл. 7). Конкурирующие регионы часто подвержены «революционным» изменениям. У «интеграторов» равновероятно случаются «эволюционные» и «революционные» процессы. Выбор «своего пути» чаще всего соответствует эволюционному типу развития. Многие более обеспеченные регионы предпочитают именно этот сценарий межрегионального взаимодействия, что, видимо, помогает им развивать свои устоявшиеся индустрии.

Таблица 7

Распределение регионов с новыми отраслями за 2005–2015 гг. в зависимости от типа внутрирегионального развития и сценария межрегионального взаимодействия

Сценарии межрегионального взаимодействия \ Типы внутрирегионального развития	«Эволюция»	«Революция»	«Смешанное развитие»
«Интеграция»	г. Санкт-Петербург* Ростовская область* Пермский край* Челябинская область* Удмуртская Республика Вологодская область	Ленинградская область Новгородская область Астраханская область Волгоградская область* Томская область	Брянская область Республика Марий Эл Кемеровская область

Сценарии межрегионального взаимодействия \ Типы внутрирегионального развития	«Эволюция»	«Революция»	«Смешанное развитие»
«Конкуренция»	Ивановская область Московская область Смоленская область Республика Дагестан Оренбургская область Приморский край	Белгородская область Липецкая область Рязанская область Тамбовская область Псковская область Чеченская Республика Иркутская область Амурская область Магаданская область	Владимир- ская область Чувашская Республика
«Смешанное развитие»	Республика Башкортостан* Республика Саха (Якутия) Ярославская область	-	-
«Свой путь»	Воронежская область* Новосибирская область* Омская область* Кировская область Саратовская область Ульяновская область Алтайский край	Республика Татарстан* Мурманская область	Самарская область* Калужская область Тульская область

Источник: Составлена авторами.

Примечание: * Регион с городом-миллионером.

Интерпретация результатов

Предыдущие исследования выявили особые эффекты связанной диверсификации для региональной экономики. При этом авторы фокусировались только на регионах, в которых наблюдалась связанная или несвязанная трансформация отраслевого портфеля за исследуемые периоды. Новизна нашего подхода состояла во включении в рамку анализа также и регионов, в которых не происходило значимых структурных перемен.

Не экономические эффекты диверсификации, а ее предпосылки оказались критериями, разделившими регионы на явные группы. Получается, что выбор типа диверсификации (или отказ от нее) – это не только стратегическое решение властей или случай, но и следствие объективных экономических условий. Связанная диверсификация – это прерогатива относительно бедных регионов, для которых эволюционное развитие является жизненной необходимостью. Для более богатых регионов характерным является несвязанное развитие. Они могут экспериментировать с совершенно новыми для себя отраслями, не опасаясь последствий. Регионы без трансформаций – это наиболее богатые регионы с устоявшимся отраслевым портфелем, которым нет нужды меняться.

Мы также скорректировали исследовательскую постановку о межрегиональном экономическом взаимодействии. Предыдущие работы по региональной интеграции на примере Европы и США фокусировались на процессах сближения и расхождения экономических структур соседствующих регионов. Разработанный нами подход расширяет рамки исследования, позволяя анализировать не два, а четыре сценария взаимодействия между соседними регионами, включая конкуренцию и смешанный сценарий – одновременный рост как конкуренции, так и кооперации.

Так же как и в случае с типом диверсификации, мы полагаем, что причины выбора сценария экономического взаимодействия с соседями лежат не только в сфере стратегического управления. Во многом они определяются социально-экономическим и географическим положением региона. Небольшие экономики и регионы, удаленные от крупных центров страны, конкурируют между собой, дублируют отрасли друг друга. Более богатые регионы с городами-миллионерами выстраивают стратегии кооперации, становятся интеграторами соседних экономик. Наиболее же обеспеченные идут «своим путем». Вероятно, им нет необходимости учитывать отраслевую структуру соседних регионов, так как такого рода синергия не является для них залогом развития. При этом мы увидели, что некоторые регионы не подчиняются закономерностям – они «вне правил». В одних отраслях они конкурируют с соседями, а в других – открыты для кооперации.

Наиболее популярным оказался путь конкуренции. Это позволяет предположить, что большинство регионов не обладают достаточным экономическим масштабом для развития в одиночку и совместными усилиями формируют отрасли на надрегionalном уровне – макрорегиональные специализации.

В итоге мы приходим к выводу, что стратегия отказа от интеграции – выбор в пользу конкуренции или «независимого пути» – возможная и оправданная стратегия развития региона при определенных, описанных выше, обстоятельствах. Наш вывод усиливается тем, что на процессы конкуренции и кооперации регионов политические установки не оказывают существенного влияния. Мы увидели, что регионы, которые входят в макрорегиональные административные объединения, могут как конкурировать друг с другом, так и «идти своим путем». Тем самым экономическая основа оказывается сильнее, чем административная надстройка.

Рекомендации для государственной политики

Полученные результаты позволяют сформировать рекомендации по решению ряда задач регионального развития России, в частности относящихся к оптимизации распределения бюджетных средств для развития отраслей экономики регионов и их фокусировки на обоснованных региональных приоритетах. Для решения этих задач мы предлагаем адаптировать европейский подход умной специализации для России с учетом важных национальных особенностей, выявленных в ходе исследования.

На наш взгляд, первым шагом должно стать внесение в закон о стратегическом планировании обязательного требования о разработке от-

раслевых приоритетов в рамках региональных стратегий долгосрочного развития. Наши предыдущие исследования (Kutsenko, Eferin, 2019; Еферин, 2021) указывают на необходимость разработки единообразного комплексного подхода к формированию отраслевых приоритетов, в том числе с целью оценки влияния управленческих решений на социально-экономическое развитие территорий. При этом при определении отраслевых приоритетов должны учитываться не только текущие или связанные специализации региона, их количество и динамика, но также и их связи с соседними территориями.

Мы считаем, что в качестве вспомогательного инструмента для региональных властей при определении отраслевых приоритетов должна быть создана интерактивная карта специализаций российских регионов по аналогии с Платформой по умной специализации в ЕС, с учетом установленных в настоящем исследовании типов внутрирегионального развития и сценариев межрегионального взаимодействия. На наш взгляд, администрированием интерактивной карты должно заниматься Министерство экономического развития Российской Федерации как координатор пространственного развития российской экономики.

В качестве второго шага мы предлагаем внести в Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 N 999 о Правилах предоставления субсидий на реализацию региональных проектов требование о том, чтобы поддерживаемый субсидией проект соответствовал отраслевым приоритетам регионов.

В исследовании мы определили, что для разных регионов характерны разные сценарии диверсификации. В соответствии с этими результатами мы предлагаем установить дополнительное требование к отраслевым приоритетам для регионов с эволюционным типом развития – регионам с более низким уровнем ВРП на душу населения, в которых новые отрасли связаны с существующим отраслевым портфелем. Приоритеты этой группы регионов должны соответствовать принципу связанной диверсификации и ориентировать органы власти на развитие новых индустрий, связанных с уже существующими в регионе отраслями специализации.

При этом мы не считаем, что дополнительное требование должно распространяться на регионы с революционным типом развития – более богатые регионы с сильной экономикой. Для них характерным является несвязанная диверсификация – экспериментирование с абсолютно новыми для региона бизнесами и отраслями. Поэтому приоритетное развитие несвязанных отраслей будет соответствовать фактическому характеру структурных изменений в этой группе регионов.

Наши выводы также формируют основания для корректировки политики стимулирования межрегионального взаимодействия. Следуя примеру успешного европейского опыта, Правила должны содержать требование о приоритетной поддержке тех региональных проектов, которые предполагают межрегиональную кооперацию. При этом такая кооперация будет наиболее эффективной между регионами с крупнейшими городами и соседствующими с ними субъектами Российской Федерации. Наши расчеты показали, что для усиления региональной кооперации важно фокусироваться не на ад-

министративных образованиях (федеральных округах или макрорегионах), а на агломерациях, выступающих своеобразными центрами интеграции.

По нашему мнению, Правила должны содержать дополнительное условие предоставления субсидий для более обеспеченных регионов: отсутствие дублирования региональных приоритетов. Дублирование специализаций является допустимым и может быть рассмотрено как взаимное усиление и формирование отрасли на надрегиональном уровне между регионами с более низким уровнем ВРП на душу населения. В одиночку такие регионы не формируют безусловных конкурентных преимуществ, поэтому дублирование в этом контексте – логичная стратегия. Таким образом, регионы «складывают» свои отрасли, формируя общую макрорегиональную специализацию.

Заключение

В Европейском союзе вопрос определения долгосрочных приоритетов развития экономики является ключевым для региональной политики. Стратегическое планирование развития европейских регионов основывается на концепции умной специализации – подходе к формированию обоснованного образа будущего и поиску путей успешной диверсификации экономики через определение отраслевых приоритетов. Региональные органы власти должны подготовить и представить Европейской комиссии стратегию умной специализации в качестве одного из условий участия в программах субсидирования. Такой подход помогает сфокусировать меры государственной поддержки на ключевых приоритетах экономики, оптимизировать выделение бюджетных средств и обеспечить синхронизацию различных инвестиционных программ. На наш взгляд, этот подход важно применить для решения аналогичных задач в России. Однако для его адаптации требуется учет важных национальных особенностей, выявленных в настоящем исследовании.

За десять лет в России произошли масштабные трансформации в региональных отраслевых портфелях. По всей стране распространены случаи появления новых отраслей, которые определяют направления развития внутри региона: находиться в рамках связанного развития экономической структуры, отходить от исторического пути в новое несвязанное русло или сочетать оба направления. Связанная диверсификация является отличительной чертой относительно бедных регионов. В то время как более богатые могут либо обходиться без трансформации отраслевой структуры, либо позволить себе развитие несвязанных отраслей.

В то же время структурные изменения влияют на характер межрегионального взаимодействия. Наши расчеты показали, что драйверами интеграционных процессов выступают города-миллионеры – центры интеграции – в окружении которых регионы охотнее кооперируются. Удаленные от них регионы с более низким уровнем ВРП на душу населения дублируют друг друга, тем самым формируя совместными усилиями макрорегиональные специализации.

Такая динамика не учитывается при предоставлении бюджетам регионов целевых трансфертов. Предложенный в статье подход к выявлению

и категоризации внутрирегионального развития и межрегионального экономического взаимодействия формирует теоретические основания для адаптации концепции умной специализации к российской действительности. Мы рекомендуем в качестве первого шага внести в закон о стратегическом планировании обязательное требование о разработке отраслевых приоритетов в рамках региональных стратегий долгосрочного развития. Второй шаг – внести в правила предоставления субсидий на региональные проекты требование о том, чтобы поддерживаемый субсидией проект соответствовал региональным отраслевым приоритетам.

Разработка интерактивной карты специализаций российских регионов будет служить важным вспомогательным инструментом для региональных властей при определении отраслевых приоритетов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Обзор методов измерения связей между отраслями

В исследовательской практике выделяют три подхода к оценке уровня связей между отраслями (Neffke, Henning, 2013; Kogler, 2016). При первом подходе ученые используют структуру стандартизированных классификаций видов экономической деятельности. К таким системам относятся Американская промышленная классификация (SIC) и Европейская классификация видов экономической деятельности (NACE), которые разделяют отрасли по иерархическим категориям. Каждый уровень классификатора представлен определенным числовым кодом, отрасли внутри него считаются связанными. Отрасли из разных кодов более высокого уровня при таком подходе считаются несвязанными. Данный метод относительно прост в применении и доступен для большого количества вторичных данных по странам и регионам. Метод был использован в целом ряде эмпирических исследований (Frenken et al., 2007; Boschma et al., 2009; Quatraro, 2010 и др.).

При втором подходе связанность определяется по частоте встречаемости сочетаний видов деятельности в рамках однородных объектов: регионов, стран или компаний (Neffke, Henning, 2013). Предполагается, что связанные виды деятельности часто вместе встречаются в отраслевых портфелях разных стран или регионов, а также в рамках производственного процесса различных предприятий (Bryce, Winter, 2009; Neffke et al., 2011; Hidalgo et al., 2007). Данный подход имеет широкое распространение среди региональных исследований (Content, Frenken, 2016; Kogler, 2016).

При третьем подходе связанность определяется через анализ ресурсных потоков между секторами (Fan, Land, 2000; Breschi et al., 2003; Farjoun, 1998; Chang, Singh, 1999; Kogler, 2017). Например, исследователи (Essletzbichler, 2015; Fitjar, Timmermans, 2017) утверждали, что рабочая сила, прежде всего, перетекает в связанные отрасли, требующие схожих компетенций, но предлагающие лучшие условия труда. В таком случае связанность измеряется количеством занятых, меняющих работодателя и переходящих из одной отрасли в другую. Использование данного подхода подвергается критике из-за специфических ресурсных потребностей конкретных индустрий (Kogler, 2017). Например, расчеты на основе патентов смещены в сторону технологических и наукоемких производств.

Таблица 2

**Распространенные подходы к расчету
связанности отраслей в регионах**

Исследование	Выборка	Подход	Результат
Frenken et al., 2007	Регионы Нидерландов в 1996–2002 гг.	Расчет связанности через группировку кодов Европейской классификации видов экономической деятельности (NACE)	Выявлен рост занятости в регионе при связанной диверсификации
Neffke et al., 2011	Регионы Швеции в 1969–2002 гг.	Расчет связанности на основе частоты встречаемости разных отраслей в рамках одного отраслевого портфеля	Выявлен рост производительности промышленных отраслей в регионе при связанной диверсификации
Boschma et al., 2012	Регионы Испании в 1995–2007 гг.	Расчет связанности через анализ ресурсных потоков между отраслями	Выявлены более высокие темпы экономического роста у связанных отраслей, чем у несвязанных
Rigby, 2015	Городские агломерации США в 1975–2005 гг.	Расчет связанности на основе частоты встречаемости ссылок в патентах из одних технологических классов на патенты других классов	Выявлена долгосрочная тенденция к формированию связанного отраслевого портфеля в городских агломерациях

Источник: Составлена авторами.

Дельгадо, Портер и Стерн (Delgado et al., 2016) разработали собственный алгоритм определения связанных видов деятельности. В рамках этого подхода были предложены новые отраслевые группировки (автомобилестроение, фармацевтическая продукция, текстильное производство и другие), состоящие из наиболее связанных между собой видов экономической деятельности¹⁷. Связанность оценивалась комплексно на основе

¹⁷ Например, отрасль «автомобилестроение» включает следующие связанные виды деятельности: производство автомобилей, производство отливок из легких металлов, производство отливок из прочих цветных металлов, производство автомобильных кузовов, производство прицепов, полуприцепов и контейнеров, предназначенных для перевозки одним или несколькими видами транспорта, производство частей и принадлежностей автомобилей и их двигателей.

пространственных корреляций, таблиц «затрат-выпуск», данных по трудоустройству выпускников и анализа конкретных бизнес-примеров.

Далее исследователи оценили уровень связей между укрупненными отраслями и выделили три типа в зависимости от силы связи: прочная, умеренная и простая. Например, автомобилестроение имеет прочную связь с первичными металлическими изделиями, умеренную – с пластмассовыми изделиями и отсутствие таковой со строительными материалами.

Преимуществом подхода Портера является универсальная модель для анализа региональной экономики, состоящая из набора укрупненных отраслей и связи между ними, которую можно рассчитывать для разных стран и регионов, сравнивая полученные результаты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абашкин В. Л., Гохберг Л. М., Еферин Я. Ю., Иванова Е. А., Куценко Е. С., Нечаева Е. Г., Тюрчев К. С. Атлас экономической специализации регионов России под ред. Л. М. Гохберга, Е. С. Куценко. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2021.
2. Буров М.П. Государственное регулирование национальной экономики: современные парадигмы и механизмы развития российских регионов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2018.
3. Еферин Я. Ю. Роль стратегий в диверсификации экономики регионов: запланированное развитие против незапланированных результатов // Регионоведение. – 2021. – Т. 29. – № 2. – С. 283–305.
4. Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышева Н.А. Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // Экономическая политика. – 2017. – Т. 12. – № 5. – С. 104–127.
5. Климанов В. В., Чернышова Н. А., Недопивцева Д. А. Механизмы формирования стратегических приоритетов социально-экономического развития // Мир экономики и управления. – 2016. – Т. 16. – № 4. – С. 80–92.
6. Куценко Е.С., Абашкин В.Л., Исланкина Е.А. Фокусировка региональной промышленной политики через отраслевую специализацию // Вопросы экономики. – 2019. – № 5. – С. 65–89.
7. Смирнова О.О., Бочарова Л.К., Беляевская-Плотник Л.А., Богданова Ю.Н. Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2019. – Т. 10. – № 4. – С. 440–456.

8. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: Либроком, 2012.
9. Abreu M., de Groot H.L.F., Florax R. A Meta-Analysis of Beta-Convergence: The Legendary Two-Percent // *Journal of Economic Surveys*. 2005. Vol. 19. No. 1. P. 389–420
10. Andersen T., Dalgaard C.-J. Flows of people, flows of ideas, and the inequality of nations // *Journal of Economic Growth*. 2011. Vol. 16. No. 1. P. 1–32.
11. Bahar D., Hausmann R., Hidalgo C.A. Neighbors and the evolution of the comparative advantage of nations: Evidence of International Knowledge Difussion? // *Journal of International Economics*. 2014. Vol. 92. No. 1. P. 111–123.
12. Bathelt H., Boggs J. Toward a Reconceptualization of Regional Development Paths: Is Leipzig's Media Cluster a Continuation of or a Rupture with the Past? // *Economic Geography*. 2009. Vol. 79. P. 265–293.
13. Boschma R. Relatedness as driver of regional diversification: A research agenda // *Regional Studies*. 2017. Vol. 51. No. 3. P. 351–364.
14. Boschma R., Asier M., Mikel N. The emergence of new industries at the regional level in Spain: A proximity approach based on product-relatedness // *Economic Geography*. 2012. Vol. 89. P. 29–51.
15. Boschma R., Capone G. Institutions and diversification: Related versus unrelated diversification in a varieties of capitalism framework // *Research Policy*. 2015. Vol. 44. P. 1902–1914.
16. Boschma R., Coenen L., Frenken K., Truffer B. Towards a theory of regional diversification: combining insights from Evolutionary Economic Geography and Transition Studies // *Regional Studies*. 2017. Vol. 51. No. 1. P. 31–45.
17. Boschma R., Iammarino S. Related Variety, Trade Linkages, and Regional Growth in Italy // *Economic Geography*. 2009. Vol. 85. No. 3. P. 289–311.
18. Boschma R., Martín V., Minondo A. Neighbor regions as the source of new industries // *Papers in Evolutionary Economic Geography*. No. 1508. Utrecht University, Department of Human Geography and Spatial Planning, Group Economic Geography. 2015.
19. Bourdin S. A geographical approach to economic convergence: Exploring regional disparities in the European Union and their evolution // *L'Espace géographique*. 2013. Vol. 42. No. 3. P. 270–285.
20. Breschi S., Lissoni F., Malerba F. Knowledge-relatedness in firm technological diversification // *Research Policy*. 2003. Vol. 32. No. 1. P. 69–87.
21. Bryce D.J., Winter S. A General Interindustry Relatedness Index // *Management Science*. 2009. Vol. 55. No. 9. P. 1570–1585.
22. Castaldi C., Frenken K., Los B. Related variety, unrelated variety and technological breakthroughs: An analysis of US state-level patenting // *Regional Studies*. 2015. Vol. 49. No. 5. P. 767–781.
23. Chang S.J., Singh H. The Impact Of Modes Of Entry And Resource Fit On Modes Of Exit By Multibusiness Firms // *Strategic Management Journal*. 1999. Vol. 20. No. 11. P. 1019–1035.
24. Chen J. Interpreting economic diversity as the presence of multiple specializations // *RRI Working Paper 20108-02*, Morgantown, WV, West Virginia University. 2018.

25. Content J., Frenken K. Related Variety And Economic Development: A Literature Review // *European Planning Studies*. 2016. Vol. 24. No. 12. P. 2097–2112.
26. Crespo Cuaresma J., Ritzberger-Grunwald D., Silgoner M. Growth, Convergence and EU Membership // *Applied Economics*. 2008. Vol. 40. P. 643–656.
27. Delgado M., Porter M.E., Stern S. Defining clusters of related industries // *Journal of Economic Geography*. 2016. Vol. 16. No. 1. P. 1–38.
28. Diodato D., Weterings A.B.R. The resilience of regional labour markets to economic shocks: Exploring the role of interactions among firms and workers // *Journal of Economic Geography*. 2015. Vol. 15. No. 4. P. 723–742.
29. Durlauf S. N., Quah D. The New Empirics of Economic Growth // NBER Working Paper No. W6422. 1998.
30. Essletzbichler J. Relatedness, industrial branching and technological cohesion in US metropolitan areas // *Regional Studies*. 2015. Vol. 49. No. 5. P. 752–766.
31. European Commission. Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specializations. Brussels, European Commission. 2012.
32. European Commission. Cohesion Policy 2014–2020. National/Regional Innovation Strategies for Smart Specialization (RIS3). Brussels, European Commission. 2014.
33. European Commission. Smart Specialization Platform. Brussels: European Commission. Brussels, European Commission. 2016.
34. European Commission. Regional Diversification Opportunities and Smart Specialization Strategies. Brussels, European Commission. 2017.
35. Falcioğlu P. Location and Determinants of Productivity: The Case of the Manufacturing Industry in Turkey // *Emerging Markets Finance and Trade*. 2011. Vol. 47. P. 86–96.
36. Farjoun M. The Independent And Joint Effects Of The Skill And Physical Bases Of Relatedness In Diversification // *Strategic Management Journal*. 1998. Vol. 19. No. 7. P. 611–630.
37. Fitjar R., Timmermans B. Knowledge Bases And Relatedness: A Study Of Labour Mobility In Norwegian Regions // *Papers in Evolutionary Economic Geography*. No. 1712. Utrecht University, Department of Human Geography and Spatial Planning, Group Economic Geography. 2017.
38. Frenken K., van Oort F., Verburg T. Related variety, unrelated variety and regional economic growth // *Regional Studies*. 2007. Vol. 41. No. 5. P. 685–697.
39. Foray D., Goenaga X. The Goals Of Smart Specialization. Luxembourg, Publications Office of the European Union. 2013.
40. Foray D., David P., Hall B. Smart Specialization From Academic Idea To Political Instrument, The Surprising Career Of A Concept And The Difficulties Involved In Its Implementation // MTEI-WORKING_PAPER-2011-001. Lausanne, École polytechnique fédérale de Lausanne. 2011.
41. Getis A. Spatial Interaction and Spatial Autocorrelation: A Cross-Product Approach // *Environment and Planning A: Economy and Space*. 1991. Vol. 23. No. 9. P. 1269–1277.
42. Hafner K.A. Growth instability frontier and industrial diversification: Evidence from European gross value added // *Papers in Regional Science*. 2019. Vol. 98. No. 2. P. 799– 824.

43. Hartog M., Boschma R., Sotarauta M. The Impact of Related Variety on Regional Employment Growth in Finland 1993–2006: High-Tech versus Medium/Low-Tech // *Industry and Innovation*. 2012. Vol. 19. No. 6. P. 459–476.
44. Hausmann R., Hidalgo C. A., Bustos S., Coscia M., Chung S., Jimenez J., Simoes A., Yildirim M.A. The Atlas of Economic Complexity Mapping Paths to Prosperity. Center for International Development at Harvard University. 2011.
45. Hausmann R., Klinger B. Structural Transformation And Patterns Of Comparative Advantage In The Product Space. CID Working Paper. No. 128. Cambridge, MA, Harvard University Press. 2006.
46. Hidalgo C.A., Klinger B., Barabasi A.-L., Hausmann R. The Product Space Conditions The Development Of Nations // *Science*. 2007. Vol. 317. No. 5837. P. 482–487.
47. Isaksen A. Industrial development in thin regions: trapped in path extension? // *Journal of Economic Geography*. 2015. Vol. 15. No. 3. P. 585–600.
48. Islam N. What have We Learnt from the Convergence Debate? // *Journal of Economic Surveys*. 2003. Vol. 17. No. 3. P. 309–362.
49. Karlsson C., Andersson M., Bjerke L. Geographies of Growth Innovations, Networks and Collaborations. New Horizons In Regional Science. Edward Elgar Publishing. 2017.
50. Ketels C., Protsiv S. Methodology and Findings Report for a Cluster Mapping of Related Sectors. Stockholm, Stockholm School of Economics. 2014.
51. Kogler D.F. Relatedness As Driver Of Regional Diversification: A Research Agenda – A Commentary // *Regional Studies*. 2017. Vol. 51. No. 3. P. 365–369.
52. Krugman P.R. Increasing Returns and Economic Geography // *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press. 1991. Vol. 99. No. 3. P. 483–499.
53. Krugman P.R. On the Relationship Between Trade Theory and Location Theory // *Review of International Economics*. 1993. Vol. 1. No. 2. P. 110–122.
54. Kutsenko E., Eferin Y. “Whirlpools” and “Safe Harbors” in the Dynamics of Industrial Specialization in Russian Regions // *Foresight and STI Governance*. 2019. Vol. 13. No. 3. P. 24–40.
55. Kutsenko E., Islankina E., Kindras A. Smart by Oneself? An Analysis of Russian Regional Innovation Strategies within the RIS3 Framework // *Foresight and STI Governance*. 2018. Vol. 12. No. 1. P. 25–45.
56. Kuznets S. Economic Growth and Income Inequality // *The American Economic Review*. 1955. Vol. 45. No. 1. P. 1–28.
57. Le Pen Y. A Pair-Wise Approach To Output Convergence Between European Regions // *Economic Modelling*. 2011. Vol. 28. No. 3. P. 955–964.
58. Mao X., He C. Product Relatedness And Export Specialisation In China’s Regions: A Perspective Of Global–Local Interactions // *Cambridge Journal Of Regions, Economy And Society*. 2018. Vol. 12. No. 1. P. 105–126.
59. Marelli E. Specialisation and Convergence in European Regions // *European Journal of Comparative Economics*. 2007. Vol. 4. No. 2. P. 149–178.

60. Martin C., Sanz I. Real Convergence and European Integration: The Experience of the Less Developed EU Members // *Empirica*. 2003. Vol. 30. No. 3. P. 205–236.
61. Neffke F., Henning M. Skill relatedness and firm diversification // *Strategic Management Journal*. 2013. Vol. 34. No. 3. P. 297–316.
62. Neffke F., Henning M., Boschma R. How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions // *Economic Geography*. 2011. Vol. 87. No. 3. P. 237–265.
63. OECD. OECD Economic Outlook. No. 90 (Edition 2011/2). 2011. OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database).
64. OECD. OECD Science, Technology and Industry Outlook. 2012. OECD Publishing, Paris.
65. OECD. Innovation-Driven Growth In Regions: The Role Of Smart Specialisation. 2013. OECD Publishing, Paris.
66. OECD. Productivity and Jobs in a Globalized World: (How) Can All Regions Benefit?. 2018. OECD Publishing, Paris.
67. Pasinetti L. Technical Progress And Structural Change // *The Economic Society of Australia*. 1993. Vol. 12. No. 3. P. 1–10.
68. Petralia S., Balland P.-A., Morrison A. Climbing the ladder of technological development // *Research Policy*. 2017. Vol. 46. No. 5. P. 956–969.
69. Quatraro F. Knowledge Coherence, Variety and Economic Growth: Manufacturing Evidence from Italian Regions // *Research Policy*, Elsevier. 2010. Vol. 39. No. 10. P. 1289–1302.
70. Rigby D.L. Technological Relatedness And Knowledge Space: Entry And Exit Of US Cities From Patent Classes // *Regional Studies*. 2015. Vol. 49. No. 11. P. 1922–1937.
71. Saviotti P.P., Frenken K. Export variety and the economic performance of countries // *Journal of Evolutionary Economics*. 2008. Vol. 18. No. 2. P. 201–218.
72. Senger K., Mulquin M. Economic Convergence of Regions: Do Interpersonal Transfers Matter? // *Reflète et perspectives de la vie économique*. 2012. Vol. 51. No. 2. P. 19–33.
73. Solow R.M. A Contribution to the Theory of Economic Growth // *The Quarterly Journal of Economics*. 1956. Vol. 70. No. 1. P. 65–94.
74. Sondermann D. Productivity In The Euro Area: Any Evidence Of Convergence? // *Empirical Economics*, Springer. 2014. Vol. 47. No. 3. P. 999–1027.
75. Stein E., Daude C. Longitude Matters: Time Zones and the Location of Foreign Direct Investment // *Journal of International Economics*. 2007. Vol. 71. No. 1. P. 96–112.
76. UNECE. Smart Specialization Strategies for Sustainable Development. 2015. Geneva, United Nations.
77. van Oort F., de Geus S., Dogaru T. Related Variety and Regional Economic Growth in a Cross-Section of European Urban Regions // *European Planning Studies*. 2015. Vol. 23. No. 6. P. 1110–1127.
78. Williamson J.G. Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns // *Economic Development and Cultural Change*. 1965. Vol. 13. No. 4. P. 1–84.

ADJUSTING SMART SPECIALIZATION CONCEPT FOR RUSSIAN REGIONS

Yaroslav Yu. Eferin

Analyst, Digital Development Global Practice; Postgraduate Student,
World Bank; Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 36/1 Bolshaya Molchanovka Str.,
121069 Moscow, Russian Federation.
E-mail: yeferin@worldbank.org

Evgeniy S. Kutsenko

Doctor of Philosophy, Associate Professor, Director,
Russian Cluster Observatory, Institute for Statistical Studies
and Economics of Knowledge,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 11 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: ekutsenko@hse.ru

Abstract

The economy of Russian regions is undergoing financial and economic crisis. It forces regional authorities to find new ways for diversification of the regional economy expressed in strategic planning and setting of long-term priorities. Federal authorities provide financial support measures for the implementation of regional projects and initiatives. At the same time, at the federal level there is no unified approach to the choice of supported industries in regions that takes into account, among other things, priorities of regional authorities. In this paper, the authors aim to develop recommendations for improving the effectiveness of regional development support in Russia, based on the experience of the European Union in implementing the concept of smart specialization. The authors adapt European approaches to the Russian reality clarifying recommendations for stimulating economic diversification and interregional cooperation. For this purpose, the paper analyzes the consequences of structural changes that have occurred in the economy of Russian regions over the past ten years: from 2005 to 2015. The Russian version of the smart specialization concept should take into account important national features identified in this study. First, to encourage related variety in regions with a lower level of GRP per capita and to provide support for unrelated one in richer regions. Secondly, to prioritize support of interregional cooperation based on regions with large agglomerations. Third, to eliminate duplication of regional priorities with the exception of regions with a lower level of GRP per capita. The article proposes recommendations for optimizing allocation of budgetary funds from federal sources for the development of industries in regions; proposals for the law on strategic planning and the rules for granting subsidies for regional projects.

Keywords: smart specialization; economic diversification; financial support measures; interregional cooperation; regional economic policy.

Citation: Eferin, Ya.Yu., Kutsenko, E.S. (2021). Adaptatsiya kontseptsii umnoy spetsializatsii dlya razvitiya regionov Rossii [Adjusting smart specialization concept for Russian regions]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 75–110 (in Russian).

REFERENCES

1. Abashkin, V.L., Gokhberg, L.M., Eferin, Ya.Yu., Ivanova, E.A., Kutsenko, E.S., Nechaeva, E.G. & Tyurchev, K.S. (2021). *Atlas of economic specialisation of Russian regions*. Edited by L.M. Gokhberg, E.S. Kutsenko. Moscow: HSE.
2. Burov, M.P. (2018). *Gosudarstvennoe regulirovanie natsional'noy ekonomiki: sovremennye paradigmy i mekhanizmy razvitiya rossiyskikh regionov* [State regulation of the national economy: Modern paradigms and mechanisms of the Russian regions' development]. Moscow: Publishing and Trading Corporation "Dashkov and Co."
3. Eferin, Ya.Yu. (2021). Rol' strategiy v diversifikatsii ekonomiki regionov: zaplanirovannoe razvitie protiv nezaplanirovannykh rezul'tatov [The role of strategies in diversifying the regional economy: Planned development versus unplanned results]. *Regionology*, vol. 29, no 2, pp. 283–305.
4. Klimanov, V.V., Budaeva, K.V. & Chernysheva, N.A. (2017). Promezhutochnye itogi strategicheskogo planirovaniya v regionah Rossii [Interim results of strategic planning in the Russian regions]. *Economic Policy*, vol. 12, no 5, pp. 104–127.
5. Klimanov, V. V., Chernyshova, N. A. & Nedopivceva, D. A. (2016). Mehanizmy formirovaniya strategicheskikh prioritetov social'no-jekonomicheskogo razvitiya [Mechanisms for forming strategic priorities for socio-economic development]. *The World of Economics and Management*, vol. 16, no 4, pp. 80–92.
6. Kutsenko, E. S., Abashkin, V. L. & Islankina, E. A. (2019). Focusing regional industrial policy through industry specialization [Fokusirovka regional'noj promyshlennoj politiki cherez otraslevuyu specializaciyu]. *Economic issues*, no 5, pp. 65–89.
7. Smirnova, O. O., Bocharova, L.K., Beljaevskaja-Plotnik, L.A. & Bogdanova Ju.N. (2019). Konceptual'nye podhody k formirovaniyu arhitektury dokumentov strategicheskogo planirovaniya v Rossii [Conceptual approaches to the formation of the architecture of strategic planning documents in Russia]. *MIR (Modernization. Innovation. Development)*, vol. 10, no 4, pp. 440–456.
8. Leksin, V.N. & Shvecov, A.N. (2012). *Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya* [State and regions. Theory and practice of state regulation of territorial development]. Moscow: Librokom.
9. Abreu, M., de Groot, H.L.F. & Florax, R. (2005). A Meta-Analysis of Beta-Convergence: The Legendary Two-Percent. *Journal of Economic Surveys*, vol. 19, no 1, pp. 389–420.
10. Andersen, T. & Dalgaard, C.-J. (2011). Flows of people, flows of ideas, and the inequality of nations. *Journal of Economic Growth*, vol. 16, no 1, pp. 1–32.
11. Bahar, D., Hausmann, R. & Hidalgo, C.A. (2014). Neighbors and the evolution of the comparative advantage of nations: Evidence of international knowledge diffusion?. *Journal of International Economics*, vol. 92, no 1, pp. 111–123.
12. Bathelt, H. & Boggs, J. (2009). Toward a Reconceptualization of Regional Development Paths: Is Leipzig's Media Cluster a Continuation of or a Rupture with the Past?. *Economic Geography*, vol. 79, pp. 265–293.
13. Boschma, R. (2017). Relatedness as driver of regional diversification: A research agenda. *Regional Studies*, vol. 51, no 3, pp. 351–364.

14. Boschma, R., Asier, M. & Mikel, N. (2012). The emergence of new industries at the regional level in Spain: A proximity approach based on product-relatedness. *Economic Geography*, vol. 89, pp. 29–51.
15. Boschma, R. & Capone, G. (2015). Institutions and diversification: Related versus unrelated diversification in a varieties of capitalism framework. *Research Policy*, vol. 44, pp. 1902–1914.
16. Boschma, R., Coenen, L., Frenken, K. & Truffer, B. (2017). Towards a theory of regional diversification: combining insights from evolutionary economic geography and transition studies. *Regional Studies*, vol. 51, no 1, pp. 31–45.
17. Boschma, R. & Iammarino, S. (2009). Related variety, trade linkages, and regional growth in Italy. *Economic Geography*, vol. 85, no 3, pp. 289–311.
18. Boschma, R., Martín, V. & Minondo, A. (2015). Neighbor regions as the source of new industries. *Papers in Evolutionary Economic Geography*, no 1508, Utrecht University, Department of Human Geography and Spatial Planning, Group Economic Geography.
19. Bourdin, S. (2013). A geographical approach to economic convergence: Exploring regional disparities in the European Union and their evolution. *L'Espace géographique*, vol. 42, no 3, pp. 270–285.
20. Breschi, S., Lissoni, F. & Malerba, F. (2003). Knowledge-relatedness in firm technological diversification. *Research Policy*, vol. 32, no 1, pp. 69–87.
21. Bryce, D.J. & Winter, S. (2009). A general interindustry relatedness index. *Management Science*, vol. 55, no 9, pp. 1570–1585.
22. Castaldi, C., Frenken, K. & Los, B. (2015). Related variety, unrelated variety and technological breakthroughs: An analysis of US state-level patenting. *Regional Studies*, vol. 49, no 5, pp. 767–781.
23. Chang, S.J. & Singh, H. (1999). The Impact of modes of entry and resource fit on modes of exit by multibusiness firms. *Strategic Management Journal*, vol. 20, no 11, pp. 1019–1035.
24. Chen, J. (2018). Interpreting economic diversity as the presence of multiple specializations. *RRI Working Paper 2018-02*, Morgantown, WV: West Virginia University.
25. Content, J. & Frenken, K. (2016). Related variety and economic development: A literature review. *European Planning Studies*, vol. 24, no 12, pp. 2097–2112.
26. Crespo Cuaresma, J., Ritzberger-Grunwald, D. & Silgoner, M. (2008). Growth, convergence and EU membership. *Applied Economics*, vol. 40, pp. 643–656.
27. Delgado, M., Porter, M.E. & Stern, S. (2016). Defining clusters of related industries. *Journal of Economic Geography*, vol. 16, no 1, pp. 1–38.
28. Diodato, D. & Weterings, A.B.R. (2015). The resilience of regional labour markets to economic shocks: Exploring the role of interactions among firms and workers. *Journal of Economic Geography*, vol. 15, no 4, pp. 723–742.
29. Durlauf, S. N. & Quah, D. (1998). The new empirics of economic growth. *NBER Working Paper no W6422*.
30. Essletzbichler, J. (2015). Relatedness, industrial branching and technological cohesion in US metropolitan areas. *Regional Studies*, vol. 49, no 5, pp. 752–766.

31. European Commission (2012). *Guide to research and innovation strategies for smart specializations*. Brussels: European Commission.
32. European Commission (2014). *Cohesion policy 2014–2020. national/regional innovation strategies for smart specialization (RIS3)*. Brussels: European Commission.
33. European Commission (2016). *Smart specialization platform*. Brussels: European Commission.
34. European Commission (2017). *Regional diversification opportunities and smart specialization strategies*. Brussels: European Commission.
35. Falcioglu, P. (2011). Location and determinants of productivity: The case of the manufacturing industry in Turkey. *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 47, pp. 86–96.
36. Farjoun, M. (1998). The independent and joint effects of the skill and physical bases of relatedness in diversification. *Strategic Management Journal*, vol. 19, no 7, pp. 611–630.
37. Fitjar, R. & Timmermans, B. (2017). Knowledge bases and relatedness: a study of labour mobility in Norwegian regions. *Papers in Evolutionary Economic Geography no 1712*, Utrecht University, Department of Human Geography and Spatial Planning, Group Economic Geography.
38. Frenken, K., van Oort, F. & Verburg, T. (2007). Related variety, unrelated variety and regional economic growth. *Regional Studies*, vol. 41, no 5, pp. 685–697.
39. Foray, D. & Goenaga, X. (2013). *The goals of smart specialization*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
40. Foray, D., David, P. & Hall, B. (2011). Smart specialization from academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation. *MTEI-WORKING_PAPER-2011-001*. Lausanne: École polytechnique fédérale de Lausanne.
41. Getis, A. (1991). Spatial interaction and spatial autocorrelation: A cross-product approach. *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 23, no 9, pp. 1269–1277.
42. Hafner, K.A. (2019). Growth instability frontier and industrial diversification: Evidence from European gross value added. *Papers in Regional Science*, vol. 98, no 2, pp. 799–824.
43. Hartog, M., Boschma, R. & Sotarauta, M. (2012). The impact of related variety on regional employment growth in Finland 1993–2006: High-tech versus medium/low-tech. *Industry and Innovation*, vol. 19, no 6, pp. 459–476.
44. Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jimenez, J., Simoes, A. & Yildirim, M.A. (2011). *The atlas of economic complexity mapping paths to prosperity*. Center for International Development at Harvard University.
45. Hausmann, R. & Klinger, B. (2007). Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space. *CID Working Paper*, no 128. Cambridge, MA: Harvard University Press.
46. Hidalgo, C.A., Klinger, B., Barabasi, A.-L. & Hausmann, R. (2007). The product space conditions the development of nations. *Science*, vol. 317, no 5837, pp. 482–487.
47. Isaksen, A. (2015). Industrial development in thin regions: trapped in path extension?. *Journal of Economic Geography*, vol. 15, no 3, pp. 585–600.

48. Islam, N. (2003). What have we learnt from the convergence debate?. *Journal of Economic Surveys*, vol. 17, no 3, pp. 309–362.
49. Karlsson, C., Andersson, M. & Bjerke, L. (2017). *Geographies of growth innovations, networks and collaborations. New Horizons in Regional Science*. Edward Elgar Publishing.
50. Ketels, C. & Protsiv, S. (2014). *Methodology and findings report for a cluster mapping of related sectors*. Stockholm: Stockholm School of Economics.
51. Kogler, D.F. (2017). Relatedness as driver of regional diversification: A research agenda – a commentary. *Regional Studies*, vol. 51, no 3, pp. 365–369.
52. Krugman, P.R. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 99, no 3, pp. 483–499.
53. Krugman, P.R. (1993). On the relationship between trade theory and location theory. *Review of International Economics*, vol. 1, no 2, pp. 110–122.
54. Kutsenko, E. & Eferin, Y. (2019). “Whirlpools” and “safe harbors” in the dynamics of industrial specialization in Russian regions. *Foresight and STI Governance*, vol. 13, no 3, pp. 24–40.
55. Kutsenko, E., Islankina, E. & Kindras, A. (2018). Smart by oneself? An analysis of Russian regional innovation strategies within the RIS3 framework. *Foresight and STI Governance*, vol. 12, no 1, pp. 25–45.
56. Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, vol. 45, no 1, pp. 1–28.
57. Le Pen, Y. (2011). A pair-wise approach to output convergence between European regions. *Economic Modelling*, vol. 28, no 3, pp. 955–964.
58. Mao, X. & He, C. (2018). Product relatedness and export specialisation in China's regions: A perspective of global–local interactions. *Cambridge journal of regions, economy and society*, vol. 12, no 1, pp. 105–126.
59. Marelli, E. (2007). Specialisation and convergence in European regions. *European Journal of Comparative Economics*, vol. 4, no 2, pp. 149–178.
60. Martin, C. & Sanz, I. (2003). Real convergence and European integration: The experience of the less developed EU members. *Empirica*, vol. 30, no 3, pp. 205–236.
61. Neffke, F. & Henning, M. (2013). Skill relatedness and firm diversification. *Strategic Management Journal*, vol. 34, no 3, pp. 297–316.
62. Neffke, F., Henning, M. & Boschma, R. (2011). How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions. *Economic Geography*, vol. 87, no 3, pp. 237–265.
63. OECD (2011). *OECD Economic Outlook no 90* (Edition 2011/2). OECD Economic outlook: Statistics and projections (database).
64. OECD (2012). *OECD science, technology and industry outlook*. Paris: OECD Publishing.
65. OECD (2013). *Innovation-driven growth in regions: The role of smart specialisation*. Paris: OECD Publishing.
66. OECD (2018). *Productivity and jobs in a globalized world: (How) Can all regions benefit?* Paris: OECD Publishing.

67. Pasinetti, L. (1993). Technical progress and structural change. *The Economic Society of Australia*, vol. 12, no 3, pp. 1–10.
68. Petralia, S., Balland, P.-A. & Morrison, A. (2017). Climbing the ladder of technological development. *Research Policy*, vol. 46, no 5, pp. 956–969.
69. Quatraro, F. (2010). Knowledge coherence, variety and economic growth: Manufacturing evidence from Italian regions. *Research Policy, Elsevier*, vol. 39, no 10, pp. 1289–1302.
70. Rigby, D.L. (2015). Technological relatedness and knowledge space: Entry and exit of US cities from patent classes. *Regional Studies*, vol. 49, no 11, pp. 1922–1937.
71. Saviotti, P.P. & Frenken, K. (2008). Export variety and the economic performance of countries. *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 18, no 2, pp. 201–218.
72. Senger, K. & Mulquin, M. (2012). Economic convergence of regions: Do interpersonal transfers matter?. *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 51, no 2, pp. 19–33.
73. Solow, R.M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, no 1, pp. 65–94.
74. Sondermann, D. (2014). Productivity in the euro area: Any evidence of convergence? *Empirical Economics, Springer*, vol. 47, no 3, pp. 999–1027.
75. Stein, E. & Daude, C. (2007). Longitude matters: Time zones and the location of foreign direct investment. *Journal of International Economics*, vol. 71, no 1, pp. 96–112.
76. UNECE (2015). *Smart specialization strategies for sustainable development*. Geneva: United Nations.
77. Van Oort, F., de Geus, S. & Dogaru, T. (2015). Related variety and regional economic growth in a cross-section of European urban regions. *European Planning Studies*, vol. 23, no 6, pp. 1110–1127.
78. Williamson, J.G. (1965). Regional inequality and the process of national development: A description of the patterns. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, no 4, pp. 1–84.

БЛОКЧЕЙН В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ КАЗАХСТАНА

Зейнельгабдин А.Б., Ахметбек Е.Е.¹

Аннотация

В последнее десятилетие в мире наблюдается повышенный интерес к технологии блокчейна. Ее функциональные качества – неизменность данных, открытость, прозрачность и экономичность – обуславливают внимание к ней и со стороны государства. Цель исследования – выявление и анализ возможностей и условий эффективного применения технологии блокчейна в системе государственного управления. Описан опыт внедрения блокчейна в отдельных секторах экономики и государственного управления Казахстана.

Методология исследования построена на теоретическом обзоре, изучении и анализе зарубежного и казахстанского опыта внедрения пилотных блокчейн-проектов. Для выявления факторов внутренней и внешней среды, влияющих на развитие технологии блокчейна в системе государственного управления, представлены SWOT- и PEST-анализы. Также изучены отдельные нормативно-правовые акты Республики Казахстан, регулирующие цифровые технологии. Проведен социологический опрос на предмет внедрения блокчейна в сферу регистрации недвижимости. По результатам исследования сделан вывод о том, что имеются как возможности, так и препятствия для внедрения данной технологии в государственное управление Республики Казахстан. В настоящее время сфера блокчейн-индустрии сильно фрагментирована, в основном имеет локальный характер и при наличии возможности имплементации ее в систему государственного управления отличается сложностью технической реализации.

Ключевые слова: блокчейн; государственное управление; регистрация недвижимости; Казахстан.

ГРНТИ 06.54.31

¹ Зейнельгабдин Алтай Болтайханович – доктор экономических наук, профессор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан. Адрес: 010000, Нур-Султан, пр. Абая, д. 33а. E-mail: a.zeinelgabdin@apa.kz

Ахметбек Ерлан Еркебуланулы – докторант Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан. Адрес: 010000, Нур-Султан, пр. Абая, д. 33а. E-mail: buerlan@mail.ru

Введение

Разработчиком технологии блокчейна является Сатоши Накомото (Nakamoto S., 2008), создавший данную технологию в 2008 г. для проверки права собственности на криптовалюту биткойн (bitcoin). В настоящее время блокчейн не только остается актуальным стратегическим трендом, вызвавшим интерес мировых ИТ-гигантов, но и технологией, входящей в пятерку главных ИТ-трендов, которые, согласно исследованиям компании Gartner, существенно будут влиять на бизнес, общество и каждого человека в ближайшие 5–10 лет (Gartner, 2019).

Трансформация мировой экономики в сторону цифровизации и технологизации обуславливает не только появление новых рынков, инновационных форм коммуникаций, подходов к организации и управлению производством товаров, но и развитие факторов, которые могут повлиять на изменение фундаментальных основ государственного управления.

Именно с технологией блокчейна экспертное сообщество связывает наиболее глобальные прорывы в механизме государственного управления, несмотря на постоянное появление новых цифровых технологий. Это объясняется тем, что технология блокчейна может изменить сами отношения между всеми участниками государственной системы: «государство-население»; «государство-бизнес»; «бизнес-бизнес»; «бизнес-население», и стать основой этих отношений во многих аспектах. Экспертами признается тот факт, что при блокчейне отношения станут более доверительными, прозрачными, надежными.

Исходя из признания того, что функции блокчейн-технологии будут весьма полезны для государственного управления, мы поставили в качестве основной цели своего исследования выявление и анализ перспектив и возможностей применения технологии блокчейна в государственном управлении.

Блокчейн и его возможности: краткий обзор

Прежде всего определимся с терминологией: *блокчейн* (*blockchain* – цепочка блоков, *англ.*) – многоуровневая и многофункциональная информационная технология распределенных реестров, которая надежно сохраняет записи о каких-либо совершенных в сети транзакциях (Свон, 2015, с. 13). *Блоки* – единицы информации, которые определенным образом составляют «цепочки», т.е. связанные между собой блоки, хранимые в разных местах.

Биткойн – образец криптовалюты, единица для учета операций в децентрализованной платежной системе, основанной на равноправии участников. Криптовалюта – продукт цифровой экономики, с альтернативным способом обращения финансовых ресурсов, в основе которой находятся объективные математические вычисления (Зейнельгабдин, Ахметбек, 2020, с. 15). Криптовалюта не является валютой какого-то государства, а выступает как интернациональный продукт, являющийся объектом интереса, а также объектом контроля самих участников расчетов.

Технология распределенных реестров – группа методов, создающих и обслуживающих распределенные базы данных, которые имеют множество преимуществ перед технологиями централизованных реестров хранения данных, в том числе преимущества по стоимости хранения, скорости обработки данных и целостности данных (Варнавский и др., 2020, с. 15).

Хранение информации в распределенных реестрах безопасно, так как для того чтобы оперировать ею, необходимо иметь доступ ко всей децентрализованной платформе, ко всем блокам цепочки, независимым узлам валидации, хранящим копии транзакций всех участников системы. При этом данные не могут быть изменены или удалены, а только могут быть дополнены, что позволяет использовать технологию блокчейна для документального свидетельства действительности какой-либо записи. На заре изобретения технология применялась как свидетельство, подтверждающее факт передачи цифровых активов (биткойнов или другой криптовалюты).

Технологические решения на основе блокчейна уже успешно используются во всем мире в качестве основы для цифровых транзакций в таких областях, как рынок электроэнергии, торговля криптовалютой, акциями и т.д. Кроме того, потенциал данной технологии активно исследуется в других корпоративных секторах, а также в структуре государственного управления.

Система государственного управления представляет собой сложный и достаточно инертный механизм. Развитость этой системы влияет не только на эффективность самого государственного управления, но и на отношения на уровнях «государство-население» и «государство-бизнес». Существующая система, несмотря на постоянную работу по достижению прозрачности, повышению эффективности информационных технологий, а также борьбу с коррупцией, имеет такие недостатки, как:

- сложность взаимодействия человека и представителя государственного органа;
- наличие посредников, которые значительно повышают стоимость услуги для населения как конечного потребителя;
- фрагментированность и сохраняющаяся разрозненность структур государственного аппарата.

В связи с этим вопросы совершенствования системы государственного управления всегда являются актуальными.

Обзор цитируемых в научном сообществе источников показал, что исследования роли и значения технологии блокчейна в государственном управлении ведутся учеными во всем мире, и многие из них признают, что блокчейн, изначально применяемый в частном секторе, в ближайшем будущем будет использоваться и в системе государственного управления (например: Momo et al., 2019, p. 233). П. Кавальканте считает, что управление информацией и надежность правительственных данных важны для установления более конструктивного диалога между обществом и государством и обосновывает преимущества технологии блокчейна для обеспечения надежности данных (Cavalcante, 2018, p. 893). М. В. Маза (Maza, 2019, p. 111)

и В. Тхакур с соавторами (Thakur et al., 2019, p. 10) считают, что блокчейн может стать инструментом, способным работать на благо общества, обеспечивая информационную безопасность и соблюдение законодательства с помощью зашифрованной модели хранения государственных данных и распределенных реестров.

А. Рот и соавторы (Rot et al., 2020, p. 4) на основе проведенного в 2020 г. исследования сделали вывод, что правительства многих стран подходят к технологии блокчейна не только как к инновационному решению, но и как к инструменту создания новых методов управления и моделей работы в различных областях государственного управления.

Вместе с тем Е. И. Талапина в своей работе (Талапина, 2020, с. 98) перечисляет возможные риски при внедрении блокчейна в государственное управление. Один из них и, по нашему мнению, самый важный, заключается в том, что сам принцип работы классического блокчейна основан на децентрализованной системе обмена данными, и перевод оказания всех государственных услуг на децентрализованную блокчейн-платформу может привести к утрате контроля со стороны государства и не только поставить под угрозу нормальное функционирование государственных органов, но и в целом может угрожать национальной безопасности страны. Однако автор, как и многие другие исследователи по данной теме, считает, что потенциал блокчейна в государственном управлении необходимо использовать в закрытых моделях, где государство оставляет за собой контролирующую роль за процессом и при необходимости может вмешаться. Мы также полагаем, что на начальном этапе было бы целесообразно использовать данную технологию в узких сферах госсектора, таких как реестровые базы данных, в том числе реестры недвижимости, интеллектуальной собственности, а также в документообороте госорганов, где блокчейн с его свойством неизменяемости данных позволит обеспечить прозрачность и сократить до минимума коррупционные риски.

По мнению многих экспертов, данные, занесенные в блокчейн-реестры, будут защищены от фальсификации, что позволит использовать их в качестве полноценно юридически значимых документов. Информация станет достовернее, чем любой бумажный документ с подписью и печатью.

Также важным преимуществом блокчейн-технологий в государственном управлении является возможность использования механизма смарт-контрактов для автоматизации операций с данными. Поскольку государственные блокчейн-реестры могут содержать юридически значимые данные, то саму процедуру внесения в реестр записи можно отдать на исполнение специальной программе, называемой смарт-контрактом. Защиту от несанкционированного изменения процедуры обеспечит то, что сам смарт-контракт также можно сохранить в блокчейн-реестре. Помещенные в блокчейн-реестры регламентирующие документы (законы и правовые акты), сформулированные на языке смарт-контрактов, могут также автоматически исполняться и администрироваться.

Следовательно, идея электронного правительства как цифровой платформы может полностью измениться, что повлечет за собой трансформа-

тирование самой системы государственного управления. Таким образом, данные, операции и процессы, записанные на блокчейн, могут не только сократить бюрократический аппарат, устранить бумажный документооборот, снизить транзакционные издержки, но и в итоге повысить доверие к правительству со стороны бизнеса и граждан, поскольку обеспечат достоверность информации и контроль над деятельностью чиновников.

Международный опыт применения технологии блокчейна в государственном управлении

Актуальной тенденцией для государственного управления в разных странах остается обращение к запросам молодого поколения на новые отношения – так называемые цифровые отношения между государством и получателями государственных услуг. Вследствие этого сектор государственного управления активно преобразовывается, некоторые страны мобилизуют разрозненные информационные департаменты в единые системы, другие внедряют технологию больших данных (Big Data) для более оперативного анализа корреспонденции и выработки оптимальных решений, третьими разрабатываются инновации в области совершенствования взаимодействия между государственными структурами, четвертые смотрят в сторону технологии распределенного реестра (блокчейна).

Ниже в Таблице 1 представлены наиболее интересные, апробированные и уже работающие проекты внедрения технологии блокчейна в систему государственного управления. Таблица составлена по результату изучения передового мирового опыта.

Таблица 1

Международные проекты использования технологии блокчейна в государственном управлении

Страна	Проект
США	Правительство совместно с BitHealth внедрило единую базу медицинских книжек для населения на платформе блокчейна. В некоторых штатах вводится система регистрации компаний, выпуска акций и других электронных госуслуг для бизнеса
Швейцария	Правительством совместно с компанией ProCivis создаются приложения app store для электронного правительства на основе блокчейна, которые реализуют услуги цифровой идентификации, голосования, налогового учета, земельного кадастра и т.д.
Швеция	Национальная земельная служба совместно с ChromaWay и банком-партнером создала единый реестр земельных участков
Австрия	Государством совместно с Neosapita организована платформа для создания различных реестров в целях исполнения функций электронного правительства
Нидерланды	SNS Bank и Deloitte внедряют единую базу медицинских книжек для населения

Страна	Проект
Эстония	Государство совместно с компанией Guardtime внедряет единую базу медицинских книжек для населения, которые будут доступны клиникам и страховым компаниям
Грузия	Министерство юстиции Грузии совместно с компанией BitFury разработало единый реестр земельных участков
КНР	Внедряются пилотные проекты во всех сферах государственного управления. Наиболее инновационным считается создание реестра рейтинга доверия физических и юридических лиц совместно с Alibaba и Tencent. Обладатели высокого рейтинга будут пользоваться различными социальными и экономическими льготами. Проект уже работает в пилотном режиме примерно в тридцати городах Китая
Индия	Реализуется многоплановый проект «Распределенный центр передового опыта блокчейн-технологий»; прошел испытание пилотный проект для регистрации собственности. Апробируется блокчейн-структура Proof-of-Exsence (PoE) для подтверждения подлинности дипломов, сертификатов, договоров и других документов
Южная Корея	Правительство Кореи разрабатывает мобильное приложение для подтверждения вакцинации от коронавируса
ОАЭ	Осуществляется перевод всего государственного документооборота на платформу блокчейна
Республика Гана	Реализуется проект BitLand – единый реестр земельных участков
Гондурас	Правительством совместно с компанией Factom разрабатывается распределенный реестр для регистрации прав на землю. Данная инициатива учитывает особо острые исторические проблемы с правами на землю в странах Латинской Америки
Украина	Министерством юстиции Украины совместно с Государственным агентством по вопросам электронного управления апробируются блокчейн-технологии в системе закупок страны. Одним из таких проектов, реализованных правительством, стала электронная площадка Open Market, созданная в целях борьбы с коррупцией при заключении контрактов государственных закупок
Великобритания	Разработана информационная система для контроля поставок и хранения вакцин от коронавируса

Источник: Составлена авторами.

Вместе с тем необходимо заметить, что при внедрении блокчейн-технологии страны Европейского союза столкнулись со специфической для них проблемой, такой как несоответствие данной технологии нормам европейского права, согласно которым физическое лицо имеет право «на забвение», на удаление своих данных (Forbes, 2017).

Отдельно хотелось бы отметить немаловажную роль использования потенциала блокчейна в борьбе с пандемией COVID-19. В настоящее время в целях предотвращения распространения коронавируса многие страны и организации работают над созданием решений, основанных на блокчейн-технологии. Так, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) со-

вместно с компаниями IBM и ORACLE с использованием данной технологии разработала платформу MiPasa для проверки достоверности данных, связанных с пандемией коронавируса. Эта платформа позволяет выявлять бессимптомных носителей COVID-19 (Bits.media, 2020). В Великобритании используют блокчейн-технологии для отслеживания поставок и хранения вакцин против коронавируса (Reuters, 2021). Учитывая, что в настоящее время проблема с обеспеченностью вакцинами остается актуальной, применение блокчейна может быть эффективным решением в обеспечении прозрачности при распределении вакцин.

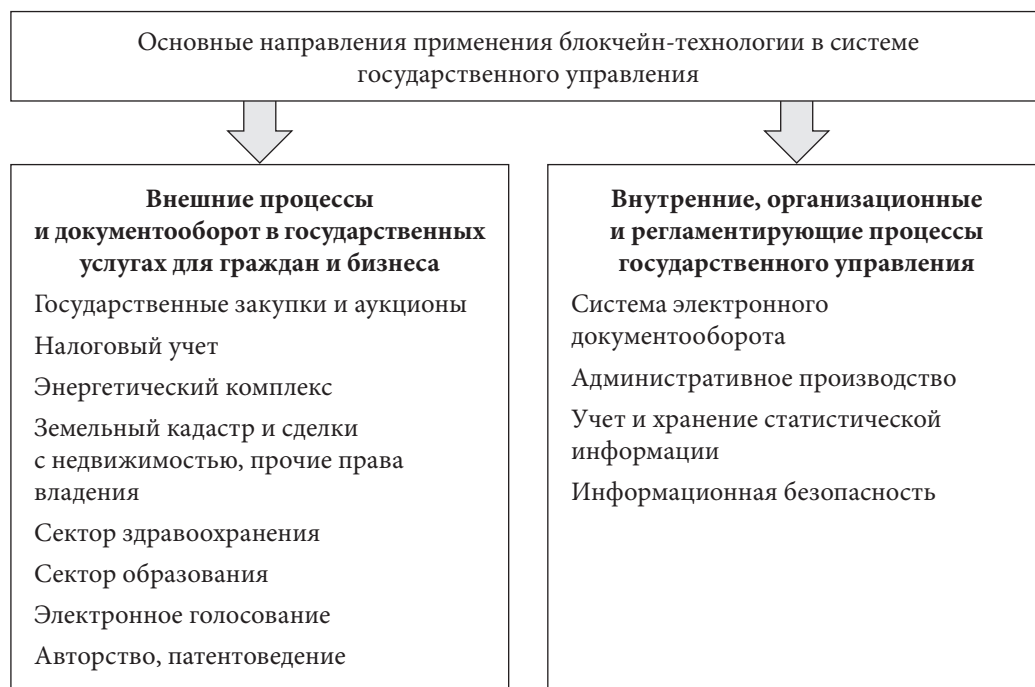
В борьбе с пандемией технология блокчейна используется также в совместной работе Международной торговой палаты (ICC) и компании International SOS, которые запустили мобильное приложение ICC AOKpass, предоставляющее возможность распознавать статус человека на наличие коронавируса (ICC, 2020). С помощью приложения все данные по COVID-19 записываются, и эта оцифрованная информация является доступной для всех государственных органов, что позволяет оперативно принимать решения о возобновлении либо остановке локдауна на той или иной территории.

Наряду с вышеперечисленными примерами наиболее интересным и актуальным, на наш взгляд, является опыт применения технологии блокчейна в борьбе с пандемией в Южной Корее. Южнокорейские специалисты разработали мобильное приложение, позволяющее подтверждать факт вакцинации человека от коронавируса (Bits.media, 2021).

Полагаем, что внедрение по всему миру южнокорейского опыта создания такого паспорта вакцинации увеличит возможность поездок для граждан из страны в страну и облегчит работу государственных контролирующих органов, в том числе здравоохранения и транспортных организаций (аэропортов, вокзалов). Аналогичные разработки с паспортами вакцинации проводятся и в других странах, в том числе и в Казахстане. Однако до сих пор не решен вопрос признания всеми странами национальных паспортов. Возможно, одним из вариантов решения проблемы будет разработка на площадке ВОЗ единого международного паспорта вакцинации, которая потребует координации действий всех стран в научной сфере и в обеспечении финансовой поддержки.

Таким образом, сектор государственного управления в разных странах апробирует и внедряет пилотные проекты, использующие блокчейн-технологии для обслуживания публичных записей разной направленности, в том числе в сфере здравоохранения в борьбе с коронавирусом, реестров недвижимости и земельных участков, свидетельств о рождении, водительских удостоверений, медицинских карт, документов, дипломов об окончании учебных заведений и т.д. На основе анализа международного опыта можно выделить наиболее подходящие сектора системы государственного управления, где будет целесообразно и эффективно использование потенциала технологии блокчейна. Их можно условно разделить на две группы: (1) внешние процессы – все взаимоотношения, связанные с оказанием государственных услуг населению; (2) внутренние процессы – связаны с организационными регламентами государственных органов (рис. 1).

Рисунок 1



Источник: Составлена авторами

Опыт внедрения технологии блокчейна в Казахстане

Ключевым документом системы государственного планирования в Казахстане в настоящее время является Национальный план развития Казахстана до 2025 г., один из приоритетов которого – переход на новую модель государственного управления². Суть новой модели состоит в улучшении взаимодействия государства с населением, в том числе путем использования новых цифровых технологий, оптимизации государственного аппарата с целью перехода от громоздкого к более компактному, гибкому и проактивному госаппарату. Согласно данному плану, работа по цифровизации базовых секторов экономики и государственного сектора в указанный период должна перейти в активную фазу.

В конце 2020 г. в системе государственного управления Казахстана были запущены и реализуются ряд проектов на основе технологии блокчейна (EGov.kz, 2021):

- информационная система по администрированию, сбору и возврату налога на добавленную стоимость (НДС) под названием «НДС Blockchain». Основной целью данной системы является обеспечение прозрачности процесса налогообложения и снижение рисков уклонения от уплаты налогов;

² Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 г. N 636. «Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636#z1555> (дата обращения: 06.04.2021).

- Invest Online – мобильное предложение, разработанное Национальным банком Казахстана для самостоятельных инвестиций граждан Казахстана в ноты в онлайн-режиме. С помощью данного сервиса граждане Казахстана могут в онлайн-режиме инвестировать в ценные бумаги, получая гарантированный доход. Для учета транзакций с ценными бумагами и подтверждения прав собственности по ним в системе используется технология блокчейна;
- единый реестр административных производств, где на основе технологии блокчейна сотрудниками правоохранительных органов производится оформление административных производств, начиная от составления протокола и заканчивая его исполнением;
- в пилотном формате на платформе государственной корпорации «Правительство для граждан» технология блокчейна применяется в процессе оказания услуги по регистрации договоров залога, заключенных между банками второго уровня и физическими лицами.

Организация Некоммерческое акционерное общество «Государственная корпорация «Правительство для граждан» (далее – Госкорпорация) существует в Казахстане с 2016 г. Ее основной целью является оказание государственных услуг населению по принципу «одного окна», где все граждане могут получать услуги в одном месте. Ее 70 филиалов и одно представительство работают по всей стране («Правительство для граждан», 2021).

В Казахстане работают две самостоятельные ассоциации: Ассоциация блокчейн и индустрии дата-центров в Казахстане и Ассоциация разработчиков и пользователей технологии блокчейн «BlockchainKZ». Первая ассоциация выступает, кроме прочего, амбассадором Казахстана в реализации международных программ и интеграции казахстанских технологий блокчейна в международное сообщество, участвует в рабочих группах по вопросам внесения поправок в национальное законодательство, а вторая популяризирует саму технологию, проводит открытые курсы и участвует в университетских программах подготовки специалистов.

Также на рынке разработчиков уже обозначились профессиональные поставщики услуг в сфере блокчейн-технологий, имеющие тестовые, пилотные и уже внедренные блокчейн-проекты.

Министерством цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан совместно с блокчейн-ассоциациями был разработан проект Концепции к законопроекту, регулиющему цифровые технологии в Казахстане. В 2020 г. был принят Закон Республики Казахстан N 347-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регулирования цифровых технологий» (далее – Закон)³. С принятием Закона в правовое поле Республики Казахстан вошли понятия и явления, связанные с технологией блокчейна и распределенными реестрами данных.

³ Закон Республики Казахстан N 347-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регулирования цифровых технологий». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000347> (дата обращения: 06.04.2021).

Так, согласно п. 38-2 Закона, «блокчейн – информационно-коммуникационная технология, обеспечивающая неизменность информации в распределенной платформе данных на базе цепочки взаимосвязанных блоков данных, заданных алгоритмов подтверждения целостности и средств шифрования», а п. 39-1 Закона гласит, что «распределенная платформа данных – технологическая платформа, компоненты которой связаны между собой заданными алгоритмами, размещаются на различных узлах сети, могут иметь одного или более владельцев, а также могут обладать различным уровнем тождественности данных».

Вместе с тем экспертами в области блокчейна и распределенных реестров отмечается, что в классическом понимании блокчейн – это не только распределенная, но и децентрализованная система, т.е. не имеющая центра управления (Равал, 2017). Нам это представляется весьма существенным замечанием, и считаем, было бы целесообразным дополнить определение понятие блокчейна, принятое Законом, следующим образом: «Блокчейн – децентрализованная информационно-коммуникационная технология, обеспечивающая неизменность данных в распределенной платформе данных на базе цепочки взаимосвязанных блоков, заданных алгоритмом подтверждения целостности и средств шифрования».

Следует отметить, что в Законе не предусмотрено понятие и регулирование одного из основных частей блокчейна – смарт-контрактов. Данный инновационный вид совершения сделок мог бы стать эффективным инструментом контроля за исполнением обязательств в той или иной сфере системы государственного управления. Поэтому полагаем целесообразным внести в Гражданский кодекс Республики Казахстан новую норму, описывающую такую форму гражданских сделок, как смарт-контракты, основанную на технологии блокчейна.

В настоящее время в Республике Казахстан реализуется государственная программа развития «Цифровой Казахстан» (2018–2022 гг.) по пяти ключевым направлениям, одним из которых является «Переход на цифровое государство»⁴. Изучение данной программы показало, что блокчейн и технологии распределенных реестров не обозначены в ней как инструменты и методы, внедряемые в систему государственного управления. Блокчейн в данной программе обозначен как экономическая технология, которая может совершить трансформацию финансового сектора и ориентирована на использование ее в финансовой сфере.

SWOT-анализ использования блокчейн-технологии в государственном управлении в Республике Казахстан

Поскольку в настоящее время в Казахстане технология блокчейна находится на этапе инноваций и пилотных проектов, следует определить и проанализировать факторы внутренней и внешней среды, влияющие на процес-

⁴ Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 г. N 827 «Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827> (дата обращения: 06.04.2021).

сы и результаты внедрения технологии блокчейна в систему государственного управления. Для этого мы используем метод стратегического анализа – SWOT-анализ, позволяющий не только подчеркнуть сильные и слабые стороны технологии блокчейна, но и оценить возможности и угрозы внедрения данной технологии применительно к государственному управлению.

Таблица 2

**SWOT-анализ применения технологии блокчейна
в государственном управлении в Республике Казахстан**

Сильные стороны (S)	Слабые стороны (W)
– Оперативный и круглосуточный доступ к информации. – Гибкость в исполнении контрактов государственного управления. – Предотвращение мошенничества при сделках в результате подделки документов и записей в информационных системах госорганов. – Децентрализованность. – Открытость информации. – Защищенность информации (нельзя изменить запись, можно только ее дополнить). – Снижение операционных издержек в результате минимизации посредничества. – Прозрачность операций. – Защита от несанкционированного доступа и надежность шифрования цепочек блоков. – Возможность отслеживания всех проводимых транзакций	– Пилотный и экспериментальный уровни внедрения. – Высокая стоимость хранения данных в распределенной сети по сравнению с хранением централизованной базы. – «Сырое» законодательство, отсутствие всех необходимых регламентирующих технологию НПА. – Недоверие пользователей как следствие недоверия операциям с криптовалютой. – Отсутствие единых межгосударственных стандартов, что ограничивает возможности международных сделок. – Недостаточное количество экспертов внутри страны. – Не проводятся в необходимом объеме исследования в области интеграции блокчейн- технологии с государственными информационными системами. – Уязвимость данных на этапе их внесения. – Неготовность информационных систем государственных органов к интеграции
Возможности (O)	Угрозы (T)
– Повышение инвестиционной и инновационной привлекательности Казахстана вследствие борьбы с коррупцией. – Разукрупнение и облегчение работы с государственными базами данных. – Развитие ИТ-индустрии, строительство дата-центров в Казахстане, что также привлечет инвесторов. – Сохранение и развитие человеческого потенциала в результате создания новых специальных инновационных кластеров. – Оптимизация бизнес-процессов оказания государственных услуг	– Глобальные проблемы мирового масштаба (по типу пандемии коронавируса) могут помешать развитию технологии вследствие отвлечения ресурсов на иные нужды. – Угроза недостижения консенсуса между заинтересованными сторонами. – Ажиотаж ожиданий от технологии при их неоправдании на пилотных проектах может остановить развитие индустрии. – Возникновение мошеннических и теневых технологий. – Угроза сопротивления масштабному внедрению технологии части бизнеса, оказывающего посреднические услуги

Источник: Составлена авторами.

Таким образом, SWOT-анализ показал, что ряд законопроектов уже принят, сформированы общественные организации, действуют инициативы, развиваются профессиональные сообщества. Однако следует отметить, что проекты на платформе блокчейна в основном реализуются в пилотном формате.

Имеются барьеры, осложняющие процесс внедрения блокчейн-технологии в деятельность органов государственного управления. Так, необходимо совершенствовать нормативное регулирование, разрабатывать единые подходы по стандартизации внедрения данной технологии в различных отраслях и сферах.

Требуется совершенствования система информационной безопасности, есть определенные сложности с интеграцией информационных систем, а также следует отметить высокую стоимость разработки и реализации проектов. Вместе с тем при создании необходимых условий данная технология имеет хорошую перспективу.

PEST-анализ барьеров внедрения блокчейн-технологии в госуправлении

Для выявления основных внешних факторов, оказывающих влияние на процесс внедрения технологии блокчейна в структуры государственного управления, мы использовали такой инструмент, как PEST-анализ. В соответствии со стандартами PEST-анализа в представленной ниже таблице будут выделены четыре группы факторов (политические, экономические, социальные и технологические) (см. табл. 3).

Таблица 3

PEST-анализ факторов влияния на внедрение технологии блокчейна в государственное управление

Факторы внешней среды	Проявление фактора	Относительная значимость влияния фактора				Влияние на процесс внедрения технологии
		во времени	по типу	по динамике	относительная значимость фактора	
Политические факторы						
Международный фактор влияния	Стандартизация технологии блокчейна на международном уровне	N\F	+	>	VERY IMPORTANT	Согласованные на международном уровне правила, нормы и методы работы с технологией блокчейна будут способствовать безопасному и эффективному внедрению данной технологии в той или иной сфере

Факторы внешней среды	Проявление фактора	Относительная значимость влияния фактора				Влияние на процесс внедрения технологии
		во времени	по типу	по динамике	относительная значимость фактора	
Тренды в деятельности общественных организаций	Создание общественных ассоциаций в Казахстане	F	+	>	IMPORTANT	Общественные организации способствуют регулятивной и международной деятельности
Дотации государства	Направление ресурсов государства в пользу более актуальных мер на фоне пандемии Covid-19	F	-	=	VERY IMPORTANT	Государственная поддержка может сократиться, вследствие чего внедрение инноваций может замедлиться
Коррупция и бюрократия	Сокращение бюрократизации и коррупции в органах государственного управления	F	+	>	VERY IMPORTANT	Повлечет за собой рост доверия граждан и бизнеса к правительству
Политика, связанная с соседними государствами	Российский и китайский факторы	F	+	=	SIGNIFICANT	Взаимодействие в сфере инноваций с государствами-соседями позволит решать наиболее острые вопросы сотрудничества
Экономические факторы						
Общие экономические показатели	Повышение инфляционного давления, снижение темпов роста ВВП	N\F	-	=	SIGNIFICANT	Негативно повлияет на деловую активность и привлечение в индустрию блокчейна новых разработчиков
Доступность финансовых ресурсов	Вследствие коронавируса фискальные потери в 2021 г. могут составить суммарно порядка 10,9% ВВП	F	-	=	IMPORTANT	Может повлиять негативно на решения правительства по внедрению технологий в будущем
Развитие экономических секторов	Внедрение технологии повлечет за собой развитие иных кластеров и секторов экономического развития	F	+	>	IMPORTANT	Будут развиваться новые форматы бизнес-индустрии: дата-центры, центры подготовки кадров, специальные экономические зоны

Факторы внешней среды	Проявление фактора	Относительная значимость влияния фактора				Влияние на процесс внедрения технологии
		во времени	по типу	по динамике	относительная значимость фактора	
Социальные факторы						
Тренды и проблемы в обществе	Общество (население и бизнес) в настоящее время волнуют как последствия борьбы с Covid-19, так и в целом благосостояние семьи	F	-	>	SIGNIFICANT	Активность государства в отношении технологии может вызвать небольшие социальные протесты
Отношение социума к технологии	В разных странах технология показала возможность ее применения в социальной поддержке в условиях массовых бедствий	N\F	+	>	SIGNIFICANT	Своевременное предоставление в СМИ данных о применимости технологии в борьбе с Covid-19 может привести к положительному отношению социума
Технологические факторы						
Ключевые технологические изменения	Рост спроса на приватные системы распределенного реестра	N\F	+	>	IMPORTANT	Пилотные проекты частных компаний вызовут спрос со стороны государственных компаний
Технологическая скорость реагирования среды	Формируется база пилотных проектов	N\F	+	>	VERY IMPORTANT	Это позволит на основе их результатов более структурно и системно подходить к масштабному внедрению технологии
Инновационные тренды	ИТ-кластеры начинают формироваться	N\F	+	>	IMPORTANT	Обеспечит необходимую деловую активность и привлечет человеческие ресурсы в новые проекты

Примечание: N\F – влияет сейчас и продолжит оказывать влияние (более 6–12 месяцев);

F – сейчас не влияет, но будет иметь значение в будущем (после 6–12 месяцев);

VERY IMPORTANT – факторы, которые наиболее вероятно вызывают изменения в процессе и результате внедрения технологии, взаимоотношениях, нормах и связанных сторонах;

IMPORTANT – факторы, которые влекут некоторые (ограниченные) изменения;

SIGNIFICANT – факторы, влияющие опосредованно и незначительно на процесс и результат внедрения технологии.

Источник: Составлена авторами.

PEST-анализ позволил выделить несколько факторов, в значительной мере влияющих на внедрение технологии блокчейна в госуправлении. Одним из них является потребность в единых правилах и требованиях по стандартизации блокчейн-технологии на международном уровне. Существенным фактором развития данной технологии является государственная поддержка разработки и реализации пилотных проектов в госсекторе и различных сферах экономики. Еще один фактор – антикоррупционный потенциал данной технологии: использование блокчейн-технологии позволит минимизировать уровень бюрократии и коррупции в органах государственного управления. Вместе с тем необходимо отметить, что на фоне пандемии коронавируса негативное влияние на развитие и внедрение технологии блокчейна в госуправлении может оказывать перераспределение и направление ресурсов государства в пользу решений более актуальных проблем.

Восприятие гражданами блокчейн-технологии и возможности ее применения в госуправлении

В целях изучения общественного мнения по вопросам применения технологии блокчейна в госуправлении, в частности внедрения ее в сферу регистрации недвижимости, в рамках исследования был проведен социологический опрос среди населения Казахстана.

Для более полной характеристики рассматриваемого вопроса ниже приведены действующие в Казахстане способы регистрации недвижимости.

В настоящее время в Казахстане существует два законных способа оформления и регистрации сделки с недвижимостью.

Первый способ. Оформление и регистрация сделки с недвижимостью у нотариуса, где между сторонами заключается договор, который нотариально удостоверяется. Электронная копия договора с помощью Единой нотариальной информационной системы автоматически направляется в Государственную базу данных реестра недвижимости. При данной процедуре регистрация недвижимости производится в течение одного рабочего дня и только при условии уплаты государственной пошлины. В стоимость услуги входит оплата проведения нотариальных действий в размере 12 месячных расчетных показателей для физических лиц (около 83 долл. США на 2021 г.) и государственной пошлины за регистрацию прав на недвижимость в эквиваленте равном 3 долл.

Второй способ. Процедура оформления недвижимости происходит в региональных представительствах Госкорпорации, где регистрация производится без нотариального удостоверения сделки.

Стороны такой безнотариальной сделки предъявляют работникам фронт-офиса Госкорпорации следующие документы:

- 1) правоустанавливающие документы на недвижимое имущество;
- 2) технический паспорт на объект недвижимости;
- 3) идентификационный документ на земельный участок;
- 4) нотариально удостоверенное согласие всех участников долевой собственности;

- 5) нотариально удостоверенное согласие супруга либо заявление о том, что в браке не состоит;
- 6) письменное согласие органов опеки и попечительства, попечителей несовершеннолетних или ограниченно дееспособных лиц, если владельцем недвижимости является несовершеннолетний или ограниченно дееспособное лицо;
- 7) документ, подтверждающий оплату за оказание услуги по составлению договора об отчуждении имущества, либо договор сделки, заключенный между сторонами.

Тарифы на услуги по регистрации недвижимого имущества при безнотариальной регистрации регламентируются в соответствии с Приказом Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 27 сентября 2018 г. N 418 «Об утверждении цен на товары (работы, услуги) в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество». (Для справки: стоимость услуги по регистрации одной квартиры в Госкорпорации на 2021 г. варьируется от 2,5 до 3 долл.) Срок регистрации прав на недвижимость в Госкорпорации составляет три рабочих дня.

Для анализа текущей ситуации и сравнительного анализа двух способов регистрации недвижимости весьма полезными для нас оказались результаты социологического исследования удовлетворенности населения качеством оказания услуги по регистрации недвижимости. В социологическом опросе приняли участие 402 респондента, что позволило обеспечить репрезентативность выборки. Их них женщины составили – 60,3%; самозанятые – большинство в общем числе опрошенных – (28,1%); гражданские служащие – 20%; государственные служащие – 18,4%; предприниматели – 14,2%; наемные работники – 13,2%.

Возрастная группа участников опроса распределилась следующим образом. Из общего числа респондентов более 44% пришлось на возрастную группу 30–39 лет, 37% – 40–49 лет, 12,3% – 50–60 лет.

Более 66% опрошенных удовлетворены качеством оказания услуг действующей процедуры оформления сделки и регистрации недвижимости, 2,2% – не удовлетворены и 10% затруднилось ответить.

Оценивая по пятибалльной шкале качество действующей процедуры оформления сделок с недвижимостью с помощью нотариуса, высоко оценило ее более половины респондентов (57,7%). В то же время только 16,7% дали высокую оценку процедуре оформления сделок с недвижимостью с помощью специалистов Госкорпорации. Однако данная услуга в Госкорпорации введена сравнительно недавно – в 2020 г., и она не успела стать популярной среди населения.

Отвечая на вопрос «Сталкивались ли вы с фактами искаженных или недостоверных данных в правоустанавливающих документах на недвижимость?», 45,3% опрошенных ответили положительно. Причиной наличия искаженных данных, по мнению 36,4% респондентов, выступает механическая ошибка специалистов, сопровождающих информационную систему регистрирующего органа, а 20% считают, что искажения происходят из-за сбоев информационной системы регистрации недвижимости.

По мнению 36,5% опрошенных, наиболее подвержен искажению такой параметр, как площадь недвижимости.

Вместе с тем 12,2% респондентов ответили, что сталкивались с фактами неточного заполнения адресов недвижимости, а 10,3% – данных владельцев недвижимости.

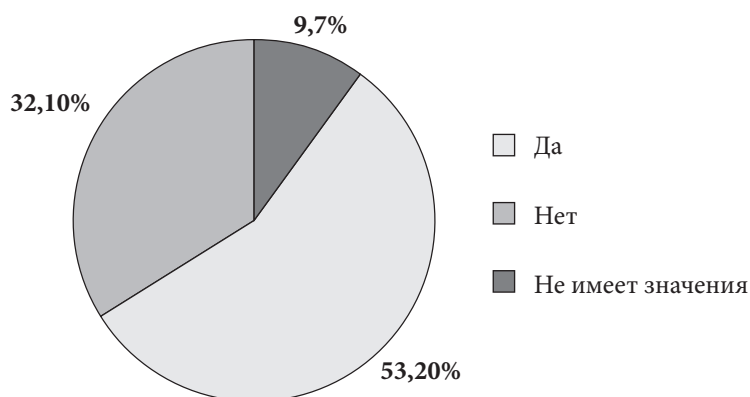
На вопрос о стоимости услуги по оформлению регистрации и сделки с недвижимостью 31,3% опрошенных ответили, что действующая стоимость услуги является для них вполне приемлемой, а 28,4% опрошенных считают, что данная стоимость услуги слишком завышена.

Что касается осведомленности относительно технологии блокчейна, то опрос показал, что более половины респондентов (53,2%) вообще не слышали о ней, и только 22,4% опрошенных ответили, что имеют общее понимание о технологии; 49,8% опрошенных не знают, что блокчейн-технология обладает свойством неизменяемости данных, и только 7,7% опрошенных ответили, что знают об этом.

Более половины респондентов (53,2%) на вопрос, хотели ли бы они заключать сделки с недвижимостью с использованием блокчейн-технологии без нотариусов и других посредников, ответили положительно (см. рис. 2).

Рисунок 2

**Ответы респондентов на вопрос:
«Хотели ли бы вы в будущем оформлять сделки
с недвижимостью с использованием технологии блокчейна
без нотариусов, без посредников, в онлайн-режиме?»**



Выводы

В результате проведенного анализа мы пришли к следующим выводам. Очевидно, что технология блокчейна представляет собой новую организационную парадигму для координации различных видов общественной и государственной деятельности. Однако для масштабного внедрения блокчейна еще не созданы все условия, в том числе законодательного, финансового и технического характера.

К наиболее важным преимуществам технологии блокчейна можно отнести неизменяемость и защищенность данных, в то же время преградами ее развития могут стать:

- инертность механизма государственного управления;
- отсутствие достаточных инициатив со стороны общественных организаций;
- сопротивление секторов бизнеса, выступающих посредниками в оказании государственных услуг, и самого бюрократического аппарата;
- недостаточность мер законодательного регулирования и по подготовке специалистов.

Кроме того, сложность построения наиболее защищенной информационной блокчейн-системы внутри страны состоит в том, что для ее создания необходимо обеспечить множество узлов валидации, и это самая затратная часть технологии. Если обеспечением занимаются внешние для страны источники, то вызывает сомнение необходимость дополнительной финансовой нагрузки для обслуживания реестра, а если совокупность узлов валидации реализовывать внутри страны, для чего нужно создать дата-центр или майнинг-ферму, то пропадет смысл распределенности технологии, поскольку все узлы останутся под контролем одного государственного субъекта.

Системы государственного управления разных стран встречаются с общими для всех проблемами при внедрении технологии распределенных реестров, такими как отсутствие стандартов и нехватка специалистов, а внедряемые решения выступают пилотными проектами, которые только в будущем позволят сделать вывод о своей эффективности и возможности отвечать потребностям конкретной сферы государственного управления.

Итоги социологического опроса по вопросам возможности внедрения технологии блокчейна в сферу регистрации недвижимости показали, что в системе государственной регистрации еще имеется ряд проблем, связанных с достоверностью данных в удостоверяющих документах на недвижимое имущество. В целом обществом положительно воспринимается внедрение технологии, при условии, что она значительно упростит процедуру регистрации недвижимости и снизит операционные издержки. Наряду с этим необходимо отметить, что уровень осведомленности о технологии блокчейна у населения находится на невысоком уровне.

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд рекомендаций по развитию и внедрению технологии блокчейна в государственном управлении Республики Казахстан:

- 1) дальнейшее развитие различных аспектов законодательного регулирования технологии распределенного реестра. Проекты могут так и остаться пилотными, если на уровне Правительства не будет принята государственная программа, полноценно регулирующая процесс внедрения блокчейна в госуправление. Рекомендуются разработать проект программы по внедрению технологии блокчейна в систему государственного управления с выделением ключевых зон приоритетного внедрения, а также соответствующую дорожную карту внедрения;

- 2) стратегическое управление процессами внедрения технологии требует разработки системы целевых показателей результативности реализации инновационных государственных проектов. Такими целевыми показателями могут стать: процент сделок, обслуженных в реестрах, количество предоставляемых электронным способом новых сервисов, иные специфические показатели;
- 3) документирование пилотных проектов в сфере применения технологии блокчейна в государственном управлении необходимо для выявления работоспособных пилотных проектов. На основании их результатов проводится дальнейший процесс технологического проектирования. Для каждой из конкретных задач государственного управления необходимо разрабатывать блокчейн-стратегию (оценка актуальности, перспективности, возможности и рисков), блокчейн-автоматизацию (описание бизнес-процессов и оценка возможности их интеграции с другими системами), блокчейн-пилот (конкретное техническое задание, внедрение, апробирование, последующий анализ соответствия заявленным бизнес-требованиям), блокчейн-решение;
- 4) перевод пилотных проектов в масштабное внедрение технологии потребует специальной регламентации. Разработке и внедрению конкретных блокчейн-проектов должно предшествовать полноценное предпроектное исследование по типу технико-экономическое обоснование (ТЭО) для инвестиционных проектов. ТЭО для блокчейн-проекта должно содержать сведения о текущей нагрузке на сектор госуправления, о возможности масштабирования этих сведений, о степени гибкости данного органа, о уже применяемой технологии, а также должен быть определен финансовый, социальный, технологический эффект от внедрения проекта;
- 5) создание специальных инновационных кластеров. Потребность разработчиков блокчейн-решений в комплексной поддержке обуславливает необходимость их работы в юрисдикциях, где уже сформированы условия для получения комплексной поддержки. В Республике Казахстан уже был опыт создания специальных экономических зон, некоторые из них продолжают работать. В рамках такой зоны рекомендуется поощрять блокчейн-стартапы, создавать пилотные продукты, решающие задачи госуправления, применять к ним ограниченные меры регулирования, сниженные ставки налогов;
- 6) развитие человеческого потенциала. Для того чтобы отрасль развивалась, в нее нужно привлекать молодежные ресурсы. На уровне молодежной политики следует проводить блокчейн-хакатоны, мероприятия, которые привлекут в индустрию заинтересованную и образованную молодежь;
- 7) информированность населения. В целях развития и восприятия гражданами технологии блокчейна требуется информационная поддержка, для чего нужно использовать возможности коммуникаций. Необходимо в средствах массовой информации и на ТВ публиковать и освещать разъяснительные материалы о технологии блокчейна, о ее преимуществах и перспективах.

Практически всеми экспертами признается, что будущее технологии блокчейна находится за пределами финансового сектора. Применяемые технологии оказывают влияние на взаимодействие государства и общества (населения и бизнеса), поэтому решения в области инновации, внедряемых технологий должны быть обусловлены не только сокращением затрат, повышением оперативности и эффективности оказываемых услуг, но и развитием такого взаимодействия, при котором все участники отношения оказываются «на равных» и одинаково заинтересованы в прозрачности, легитимности и надежности. Эти возможности предоставляет технология блокчейна, которая не только позволит сократить бюрократию и коррупцию в любом государстве, в том числе и в Казахстане, но и, возможно, выступит в качестве одного из важных инструментов развития новой концепции «слышащего государства», основной принцип которой – оперативное реагирование на все запросы граждан.

Технология блокчейна имеет хорошие перспективы использования в системе государственного управления, особенно в тех сферах, где необходимо обеспечить достоверность и неизменяемость данных. Высокая степень информационной безопасности, достигаемая за счет криптошифрования и позволяющая сохранять данные в неизменном состоянии, делает ее очень актуальной для любого государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Nakamoto S. Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system Bitcoin. URL: <https://bitcoin.org/en/bitcoin-paper> (дата обращения: 10.08.2021).
2. Gartner. «Gartner Identifies the Top 10 Strategic Technology Trends for 2020». Analysts Explore Top Industry Trends at Gartner IT Symposium/Xpo 2019, October 20–24 in Orlando. URL: <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2019-10-21-gartner-identifies-the-top-10-strategic-technology-trends-for-2020> (дата обращения: 24.03.2020).
3. Свон М. Блокчейн. Схема новой экономики. – М.: Олимп Бизнес, 2015. ISBN 978-5-9693-0360-7.
4. Зейнельгабдин А.Б., Ахметбек Е.Е. Криптовалюта и технология блокчейн – новые реалии современной экономики // Экономика: стратегия и практика. – 2020. – № 3. – Т. 15. – С. 111–125.

5. Варнавский А.В. Блокчейн на службе государства: монография / А.В. Варнавский, А.О. Бурякова, Е.В. Себеченко. – М.: КНОРУС, 2020.
6. Momo F. S. et al. Business models and blockchain: What can change? // Revista de Administração Contemporânea. 2019. Vol. 23. No. 2. P. 228–248.
7. Cavalcante P. Innovations in the Federal Government during the post-new public management era // Revista de Administração Contemporânea. 2018. Vol. 22. No. 6. P. 885–902.
8. Vega Maza M. El auge de blockchain y sus posibilidades reales de aplicacion en los registros de las administraciones publicas // IDP: Revista de Internet, Derecho y Politica. 2019. Vol. 28.
9. Thakur V. et al. Land records on blockchain for implementation of land titling in India // International Journal of Information Management. 2020. Vol. 52. P. 101940.
10. Rot A. et al. Digital Transformation of Public Administration through Blockchain Technology. Towards Industry 4.0–Current Challenges in Information Systems. Springer, Cham. 2020. P. 111–126.
11. Талапина Э. В. Применение блокчейна в государственном управлении: перспективы правового регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 3.
12. Пряников М.М., Чугунов А.В. «Блокчейн» как коммуникационная основа формирования цифровой экономики: преимущества и проблемы // International Journal of Open Information Technologies. – 2017. – Т. 5. – № 6. – С. 49–55.
13. Atzori M. Blockchain governance and the role of trust service providers: the TrustedChain® network. SSRN 2972837. 2017.
14. Salnikova O. et al. Use of blockchain technology in public administration. // International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering (IJITEE). 2019.
15. Forbes. «Блокчейн» – технологии в госуправлении. Мировой опыт. 2017. URL: <http://www.forbes.ru/tehnologii/343203-blokcheyn-tehnologii-v-gosupravlenii-mirovoy-opyt> (дата обращения: 10.04.2021).
16. Bits.media. IBM и ВОЗ создают систему на блокчейне для обработки данных по коронавирусу. 2021. URL: <https://bits.media/ibm-i-voz-sozdayut-sistemu-na-blokcheyne-dlya-obrabotki-dannykh-po-koronavirusu/> (дата обращения: 11.04.2021).
17. Reuters. British hospitals use blockchain to track COVID-19 vaccines. 2021. URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-blockchain/british-hospitals-use-blockchain-to-track-covid-19-vaccines-idUSKBN29O0RJ?il=0> (дата обращения: 12.04.2021).
18. ICC. ICC и компания International SOS запустили приложение для цифровой верификации статуса по COVID-19. 2020. URL: <http://www.iccwbo.ru/news/2020/icc-i-kompaniya-international-sos-zapustili-prilozh/> (дата обращения: 12.04.2021).
19. Bits.media. Южная Корея запустит приложение на блокчейне для хранения данных о вакцинации от COVID-19. 2021. URL: <https://bits.media/yuzhnaya-koreya-zapustit-prilozhenie-na-blokcheyne-dlya-khraneniya-dannykh-o-vaktsinatsii-ot-covid-1/> (дата обращения: 16.04.2021).

20. EGov.kz. Блокчейн-проекты Казахстана. 2021. URL: <https://egov.kz/cms/ru/robotization/projects-blockchain> (дата обращения: 25.04.2021).
21. «Правительство для граждан». НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан». 2021. URL: <https://gov4c.kz/ru/about/obshchaya-informatsiya/> (дата обращения: 25.04.2021).
22. Равал С. Децентрализованные приложения. Технология Blockchain в действии. – СПб.: Питер, 2017. (Серия «Бестселлеры O'Reilly»). ISBN 978-5-496-02988-9.

BLOCKCHAIN IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF KAZAKHSTAN

Altai Zeynelgabdin

Doctor of Economics, Professor of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan.
Address: 33a Abay Ave., 010000 Nur-Sultan, Kazakhstan.
E-mail: a.zeinelgabdin@apa.kz

Yerlan Akhmetbek

PhD student of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan.
Address: 33a Abaya Ave., 010000 Nur-Sultan, Kazakhstan.
E-mail: buerlan@mail.ru

Abstract

In the last decade, there has been an increasing interest in blockchain technology around the world. Its functional qualities, such as the invariability of data, openness, transparency and cost-effectiveness, determine the interest in it from the state as well. The purpose of this study is to identify and analyze the possibilities and conditions for the effective use of blockchain technology in the public administration system. In addition, this paper describes the experience of using blockchain technology in certain sectors of the economy and public administration of Kazakhstan.

The research methodology is based on a theoretical review, study and analysis of foreign and Kazakhstani experience in the implementation of pilot blockchain projects. To identify the factors of the internal and external environment that influence the development of blockchain technology in the public administration system, SWOT and PEST analyses are presented. In addition, selected regulatory legal acts of the Republic of Kazakhstan regulating digital technologies were studied. A sociological survey was carried out to define the possibility of introducing blockchain into the real estate registration sphere. Based on the results of the study, it was concluded that there are both op-

portunities and the presence of factors that promote and hinder the introduction of this technology into the state administration of the Republic of Kazakhstan. At present, the blockchain industry is highly fragmented, mainly of a local nature, and if it is possible to implement it in the public administration system, it is accompanied by the complexity of technical implementation.

Keywords: blockchain; government; real estate registration; Kazakhstan.

Citation: Zeynelgabdin, A.B. & Akhmetbek, Ye. (2021). Blokcheyn v gosudarstvennom upravlenii Kazakhstana [Blockchain in the public administration of Kazakhstan]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 111–134 (in Russian).

REFERENCES

1. Nakamoto, S. (2009). *Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system* bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system. Bitcoin. org. Available at: <https://bitcoin.org/en/bitcoin-paper> (accessed: 09 August 2021).
2. Gartner (2019). *Gartner identifies the top 10 strategic technology trends for 2020*. Analysts explore top industry trends at gartner IT symposium/xpo 2019, October 20–24, Orlando. Available at: <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2019-10-21-gartner-identifies-the-top-10-strategic-technology-trends-for-2020> (accessed: 24 March 2020).
3. Svon, M. (2015). *Blokcheyn. Skhema novoy ekonomiki* [Blockchain. Scheme of the new economy]. “Olymp-Business” Publishing House (Translated from English).
4. Zeynelgabdin, A. & Akhmetbek, Y. (2020). Kriptoalyuta i tekhnologiya blokcheyn – novye realii sovremennoy ekonomiki [Cryptocurrency and blockchain technology – new realities of the modern economy]. *Economics: Strategy and Practice*, vol. 15, no 3, pp. 111–125.
5. Varnavsky, A.V., Buryakova, A.O. & Sebechenko, E.V. (2020). *Blokcheyn na sluzhbe gosudarstva: monografiya* [Blockchain in the service of the state]. Moscow: KNORUS.
6. Momo, F.C., Schiavi, G.S., Behr, A. & Lucena, P. (2019). Business models and blockchain: What can change? *Revista de Administração Contemporânea*, vol. 23, no 2, pp. 228–248.
7. Cavalcante, P. (2018). Innovations in the federal government during the post-new public management era. *Revista de Administração Contemporânea*, vol. 22, no 6, pp. 885–902.
8. Vega Maza, M. (2019). The blockchain boom and its real possibilities of application in the records of public administrations. *IDP-Internet Law and Politics*, no 28, pp. 109–126.
9. Thakur, V., Doja, M.N., Dwivedi, Y.K., Ahmad, T. & Khadanga, G. (2020). Land records on blockchain for implementation of land titling in India. *International Journal of Information Management*, no 52, p. 101940.
10. Rot, A., Sobińska, M., Hernes, M. & Franczyk, B. (2020). Digital transformation of public administration through blockchain technology. In: *Towards Industry 4.0 – Current Challenges in Information Systems*. Springer, Cham., pp. 111–126. Available at: DOI: 10.1007/978-3-030-40417-8 (accessed: 09 August 2021).

11. Talapina, E. (2020). Primenenie blokcheyna v gosudarstvennom upravlenii: Perspektivy pravovogo regulirovaniya [Application of blockchain in public administration: Prospects for legal regulation]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 96–113.
12. Pryanikov, M.M. & Chugunov, A.V. (2017). Blokcheyn kak kommunikatsionnaya osnova formirovaniya tsifrovoy ekonomiki: preimushchestva i problemy [Blockchain as a communication basis for the formation of the digital economy: Advantages and problems]. *International Journal of Open Information Technologies*, vol. 5, no 6, pp. 49–55.
13. Atzori, M. (2017). *Blockchain Governance and the Role of Trust Service Providers: The Trusted Chain® Network*. Available at: SSRN 2972837 (accessed: 06 April 2021).
14. Salnikova, O., Koval, O., Kopytko, V. & Danylyshyn, B. (2019). Use of blockchain technology in public administration. *International Journal of Civil Engineering and Technology (IJCIET)*. Available at: <http://stratcom.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/5.Use-of-blockchain-technology-in-public-administration.pdf> (accessed: 06 April 2021).
15. *Forbes* (2017). «Blokcheyn» – tekhnologii v gosupravlenii. Mirovoy opyt [Blockchain – technologies in public administration. world experience]. Available at: URL: <http://www.forbes.ru/tehnologii/343203-blokcheyn-tehnologii-v-gosupravlenii-mirovoy-opyt> (accessed: 10 April 2021).
16. *Bits.media* (2021). IBM i VOZ sozdayut sistemu na blokcheyne dlya obrabotki dannykh po koronavirusu [IBM and WHO are creating a blockchain-based system for processing coronavirus data]. Available at: <https://bits.media/ibm-i-voz-sozdayut-sistemu-na-blokcheyne-dlya-obrabotki-dannykh-po-koronavirusu/> (accessed: 11 April 2021).
17. *Reuters* (2021). British hospitals use blockchain to track COVID-19 vaccines. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-blockchain/british-hospitals-use-blockchain-to-track-covid-19-vaccines-idUSKBN29O0RJ?il=0> (accessed: 12 April 2021).
18. ICC (2020). ICC i kompaniya International SOS zapustili prilozhenie dlya tsifrovoy verifikatsii statusa po COVID-19 [ICC and International SOS Company have launched an application for digital verification of the status of COVID-19]. Available at: <http://www.iccwbo.ru/news/2020/icc-i-kompaniya-international-sos-zapustili-prilozh/> (accessed: 12 April 2021).
19. *Bits.media* (2021). Yuzhnaya Koreya zapustit prilozhenie na blokcheyne dlya khraneniya dannykh o vaktsinatsii ot COVID-19 [South Korea will launch an application on the blockchain to store data on vaccination against COVID-19]. Available at: <https://bits.media/yuzhnaya-koreya-zapustit-prilozhenie-na-blokcheyne-dlya-khraneniya-dannykh-o-vaktsinatsii-ot-covid-1/> (accessed: 16 April 2021).
20. *EGov.kz* (2021). Blokcheyn-proekty Kazakhstana. [Blockchain-projects of Kazakhstan]. Available at: <https://egov.kz/cms/ru/robotization/projects-blockchain> (accessed: 25 April 2021).
21. «Pravitel'stvo dlya grazhdan». NAO «Gosudarstvennaya korporatsiya «Pravitel'stvo dlya grazhdan» (2021). [Government for citizens. State corporation «Government for Citizens»]. Available at: <https://gov4c.kz/ru/about/obshchaya-informatsiya/> (accessed: 25 April 2021).
22. Raval, S. (2017). *Detsentralizovannyye prilozheniya. Tekhnologiya Blockchain v deystvii* [Decentralized applications. Blockchain technology in action]. St. Petersburg: Piter.

ПОДДЕРЖАНИЕ ЗАНЯТОСТИ РАБОТНИКОВ СТАРШИХ ВОЗРАСТОВ В СТРАНАХ ОЭСР. ПЕРЕНАСТРОЙКА МЕХАНИЗМА¹

Вишневская Н.Т.²

Аннотация

В странах ОЭСР в условиях старения населения перед государственными органами встает задача обеспечения экономики трудовыми ресурсами. Один из возможных путей решения этой проблемы – повышение экономической активности представителей старших возрастных групп. Важнейшим фактором участия работников старших возрастов в рабочей силе является пенсионное законодательство, регулирующее возраст выхода на пенсию, ее размер, возможность сочетать получение пенсии и работу. Однако не менее значимая причина, влияющая на положение старших возрастов на рынке труда, – это уровень спроса на эти группы работников. В странах ОЭСР на протяжении последних двух десятилетий произошла существенная перенастройка действующего механизма поддержки работников старших возрастов на рынке труда. С целью выявления наиболее эффективных мер поддержания спроса и предложения рабочей силы старших возрастов, позволивших в последние годы укрепить этой группе свои позиции на рынке труда в странах ОЭСР, были проанализированы с точки зрения результативности основные изменения в пенсионном законодательстве, направленные на расширение участия лиц старших возрастов на рынке труда, эффективность законодательных мер, запрещающих дискриминировать работника по его возрасту, а также специальные программы поддержки занятости пожилых. Был сделан вывод, что, помимо мер, направленных на расширение предложения лиц старших возрастов на рынке труда, повышению спроса на эти группы рабочей силы могут способствовать изменения в модели формирования заработной платы, а также более широкое вовлечение работников предпенсионного и пенсионного возраста в программы переобучения. Зависимость заработной платы не столько от стажа работника, сколько от его квалификации, произво-

¹ Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

² Вишневская Нина Тимофеевна – кандидат экономических наук, заместитель директора Центра трудовых исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vishnev@hse.ru

длительности, желания постоянно переобучаться делают использование труда лиц старшего возраста экономически выгодным для работодателя и тем самым способствуют расширению занятости этой категории рабочей силы. Эмпирической базой исследования стали законодательные акты, принятые в странах ОЭСР, базы данных и аналитические материалы секретариата ОЭСР, национальные статистические источники.

Ключевые слова: рынок труда; ОЭСР; старение населения; работники старших возрастов; пенсионная система; антидискриминационное законодательство; профессиональное переобучение; политика на рынке труда.

Введение

В странах с развитой и переходной экономикой ускоряется процесс старения населения. Подобные изменения вызваны как ростом средней продолжительности жизни, так и снижением уровня рождаемости. За последние четыре десятилетия в 27 странах ОЭСР отношение численности населения старше 65 лет на каждые 100 человек трудоспособного возраста возросло с 20 до 31%. Прогнозы ООН свидетельствуют о том, что к 2050 г. этот показатель достигнет 50%, ухудшение этого показателя будет наблюдаться и в последующие десятилетия, хотя и более медленными темпами (UN World Population Prospects: The 2019 Revision).

В условиях старения населения все большую актуальность приобретает вопрос обеспечения достаточного предложения рабочей силы. Демографические сдвиги приведут к тому, что в странах ОЭСР в среднем трудоспособное население вплоть до 2060 г. будет сокращаться на 0,26% в год, а в целом за период падение составит более 10%. В отдельных странах этот показатель снизится еще значительно. Например, в Греции, Японии, Корее, Латвии, Литве и Польше он упадет более чем на треть.

Не принижая значения таких направлений политики, как поощрение иммиграции или повышение производительности труда, чрезвычайно важной задачей становится мобилизация всех имеющихся резервов рабочей силы. Одним из значимых источников дополнительных работников могут стать работники старших возрастов, занятость и экономическая активность которых начинает существенно снижаться примерно за пять лет до наступления возраста выхода на пенсию (Вишневская, 2017).

Предложение труда старших возрастных когорт определяется целым комплексом факторов. Среди них один из важнейших – пенсионное законодательство, которое регулирует возраст выхода на пенсию, ее размер (и, соответственно, уровень дохода семьи пенсионера), возможность сочетать получение пенсии и работу. Экономическая активность работников старших возрастов зависит также от того, позволит ли состояние их здоровья продолжать трудиться, а последнее, в свою очередь, от состояния и доступности медицинской помощи.

Помимо предложения труда не менее значимой причиной, определяющей положение старших возрастов на рынке труда, является уровень

спроса на эти группы работников. Происходящие на рынке труда перемены в целом способствуют поддержанию их занятости. Постепенно сокращается доля профессий физического труда в результате сокращения удельного веса промышленности и строительства в общей занятости, а также внутриотраслевых сдвигов в профессиональной структуре. Продолжается изменение соотношения занятости в пользу сферы услуг, где связь между возрастом и производительностью труда практически не прослеживается (Poterba, 2014). В общей численности работающих постоянно увеличивается доля профессий, для успешной работы в которых необходим значительный опыт (например, медицинские специальности) (Вишневская, Шарунина, 2017).

Факторы, действующие в странах ОЭСР как со стороны спроса, так и предложения труда старших возрастных групп, в целом способствуют увеличению их экономической активности, которая только за десятилетний период увеличилась с 56% в 2008 г. до 65% в 2019 г. При этом активность старших возрастов на рынке труда возросла как в тех странах, где она была традиционно высокой (Япония, Германия, Великобритания), так и там, где совсем недавно наблюдалась прямо противоположная картина (Италия и Франция) (OECD Dataset on LFS by sex and age – indicators³).

И все же во многих странах ОЭСР сохраняются различные барьеры – экономические, институциональные, психологические – препятствующие экономической активности лиц старших возрастов. Среди работодателей широко распространено мнение о более низкой производительности этой группы занятых, их неспособности быстро приспосабливаться к технологическим и организационным изменениям. Не менее значимым препятствием к более широкой вовлеченности пожилых работников в сферу труда является сложившаяся во многих странах ОЭСР модель установления заработной платы, при которой существует прямая связь между заработной платой работника и его стажем. Одной из причин, почему работодатели с опаской относятся к найму пожилых, являются нормы трудового законодательства, которые обеспечивают работникам старших когорт более высокие выплаты при увольнении или более длительный период предупреждения об увольнении. Таким образом, все более актуальным становится вопрос о том, каким образом не только защитить права работников старших возрастов на рынке труда, но и как сделать эту группу рабочей силы более «выгодной» для работодателя.

Одно из препятствий к успешному трудоустройству пожилых – обесценивание человеческого капитала. В современной экономике обучение в течение всей трудовой жизни становится необходимым условием успешности индивида на рынке труда. Однако участие работников старше 50 лет в образовательных программах по-прежнему заметно ниже, чем у более молодых возрастных групп. Чтобы преодолеть сложившуюся тенденцию, необходимы совместные усилия не только государства, но и частного бизнеса.

³ URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64197> (дата обращения: 28.02.2021).

В странах ОЭСР на протяжении последних двух десятилетий произошла существенная перенастройка действующего механизма поддержки работников старших возрастов на рынке труда. Лейтмотивом этой политики стало создание условий для повышения экономической активности данной группы населения. О конкретных направлениях этой политики, ее достижениях и провалах пойдет речь в статье.

Влияние пенсионной системы на предложение труда работников старших возрастов

Важнейшим институтом, определяющим положение работников старших возрастов на рынке труда, является действующая пенсионная система. Возраст выхода на пенсию, размер пенсии по отношению к заработку, а также возможность совмещать получение пенсии и занятость – все эти факторы определяют степень экономической активности этих групп населения. Один из важных рычагов, влияющих на предложение рабочей силы старших возрастов, – это законодательство о досрочных пенсиях.

В последние два десятилетия многие страны ОЭСР активно реформируют свои пенсионные системы, пытаясь сохранить их финансовую стабильность в условиях старения населения. Одним из «сильнодействующих» средств увеличения предложения труда старших возрастов остается повышение пенсионного возраста. В середине 1990-х гг. закончился период снижения нормативного возраста выхода на пенсию, который длился с послевоенного времени. Страны ОЭСР встали на путь постепенного, а в некоторых случаях и весьма резкого увеличения возраста, по достижению которого работник может получить пенсию в полном объеме. По подсчетам (Geppert et al., 2019), увеличение в странах ОЭСР нормативного пенсионного возраста на один год поднимает экономическую активность в возрастной группе 55–74 примерно на 0,8 процентных пункта

В 2018 г. в 36 странах ОЭСР в целом пенсионный возраст составил 63,9 года для мужчин и 63,2 года для женщин (Pensions at a Glance, 2019). В настоящее время только во Франции, Греции, Турции и европейских странах с переходной экономикой этот показатель ниже среднего. Дольше всех работают представители обеих полов в Исландии, Норвегии, а также мужчины в Израиле и Италии, где пенсионный «порог» составляет 67 лет. В крупных развивающихся странах вне зоны ОЭСР, где благодаря демографической структуре населения соотношение старших возрастных групп к основному трудоспособному возрасту более благоприятное, работники покидают рынок труда гораздо раньше: в Индии, Бразилии, Саудовской Аравии в 57–60 лет.

Напряженное состояние пенсионных фондов в связи со старением населения вынуждает большинство стран ОЭСР к дальнейшему повышению возраста выхода на пенсию. Исходя из законодательных норм, действующих в настоящее время, пенсионный возраст для нынешних 20-летних по странам ОЭСР в целом увеличится до 65,8 года для мужчин и до 65,5 для женщин (т. е. возрастет более чем на два года по сравнению с нынешним уровнем). Выделяется группа стран (Дания, Италия и Нидерланды), где пенсионная

«планка» достигнет 70 лет. До среднего показателя по ОЭСР поднимется возраст выхода на пенсию в странах с переходной экономикой (единственным исключением станет Словения).

Одним из каналов увеличения предложения рабочей силы становится нивелирование гендерных различий в определении возраста выхода на пенсию. В настоящее время уже в 24 из 36 стран ОЭСР этих различий не существует, а к 2050 г. лишь пять стран (Венгрия, Израиль, Польша, Швейцария и Турция) планируют их сохранить (Working better with age, 2019).

Одним из доводов, приводимых политиками при формулировании пенсионной реформы, является довод об увеличении среднего срока пребывания на пенсии. Однако период пребывания на пенсии зависит от влияния двух тенденций: динамики средней продолжительности жизни и эффективного (т.е. реального) возраста выхода на пенсию. Начиная с середины 2010-х гг. ясно обозначилась тенденция к повышению эффективного возраста выхода на пенсию, что в определенной степени связано с политикой свертывания программ досрочного выхода на пенсию, на которой мы остановимся ниже. После нескольких десятилетий снижения между 2000 и 2018 г. эффективный возраст выхода на пенсию по странам ОЭСР в целом увеличился на 2,3 года для мужчин и на 2,8 года для женщин (Good Jobs for All, 2018).

Что касается продолжительности жизни, то в конце 2018 г. в странах ОЭСР в среднем она составила 80,7 года, что на десять лет превышает показатель 1970 г. В Японии, Швейцарии и Испании этот показатель еще выше и достигает 83 лет. Рост средней продолжительности жизни означает, что представители старших групп населения гораздо дольше сохраняют работоспособность, чем их предшественники несколько десятилетий назад, а слабое здоровье все реже становится причиной, ограничивающей экономическую активность. В то же время есть целый ряд стран, которые существенно отстают не только от лидеров, но и не «дотягивают» до средних показателей. В США и ряде стран Центральной и Восточной Европы продолжительность жизни варьируется от 77 до 80 лет. В Латвии, Литве, Венгрии и Мексике продолжительность жизни еще короче и составляет менее 76 лет, хотя следует отметить, что и здесь этот показатель значительно улучшился по сравнению с предшествующим периодом (Health of a Glance, 2019, p. 66). Улучшение состояния здоровья пожилых, в том числе, объясняется успехами медицины. Однако свою роль играют изменения на рынке труда. Число рабочих мест, требующих больших физических усилий, постепенно сокращается. Также снижается доля опасных для здоровья профессий (ILO, 2014).

В то же время, несмотря на задекларированный во многих национальных программах реформирования пенсионных систем тренд на повышение пенсионного возраста, канун нынешнего десятилетия ознаменовался определенным торможением в ее реализации. В этот период появились признаки замедления роста средней продолжительности жизни. В 2015 г. впервые с 1970 г. произошло снижение этого показателя по странам ОЭСР в целом. Девятнадцать участников этой организации, в основном

европейские страны, зарегистрировали даже сокращение этого показателя. Наиболее сильное снижение наблюдалось в Италии (на 7,2 месяца) и Германии (на 6 месяцев). Причины замедления роста ожидаемой продолжительности жизни многогранны. Но, видимо, основную роль сыграл тот факт, что в условиях старения населения медицине все сложнее поддерживать предыдущий прогресс в сокращении смертности от многих болезней, включая болезни системы кровообращения, диабета и даже гриппа (Raleigh, 2019).

Учитывая тенденции увеличения эффективного возраста выхода на пенсию и замедление роста продолжительности жизни, можно говорить о том, что в ближайшем будущем период пребывания на пенсии либо увеличится незначительно, либо вообще останется стабильным, особенно для женщин. При этом о качестве «пост-пенсионной» жизни и, соответственно, о потенциальном участии пожилых когорт на рынке труда гораздо лучше свидетельствует такой индикатор, как «годы здоровой жизни» (healthy life years) (Geppert et al., 2019). В Европе этот показатель рассчитывается регулярно на основе данных опроса Обследования условий жизни (EU-SILC). В среднем по странам ОЭСР продолжительность «здоровых лет жизни» для населения в возрасте 65 лет составляет 9,6 года для женщин и 9,4 года для мужчин, что заметно ниже ожидаемой общей продолжительности жизни. Показатель здоровой жизни наиболее высок в Норвегии, Швеции и Исландии (свыше 15 лет), что коррелирует с возрастом выхода на пенсию в этих странах. В то время как в Словакии и Латвии население в возрасте 65 лет может рассчитывать только на пять лет «здоровой жизни» (Health of a Glance, 2019, p. 221).

Торможение роста таких ключевых показателей, как средняя продолжительность жизни, период дожития после выхода на пенсию и других, привело к тому, что целый ряд стран либо приостановили повышение пенсионного возраста, либо даже отказались от запланированных изменений. В Канаде отказались от запланированного повышения пенсионного возраста до 67 лет для базовых пенсий. В Чешской Республике установили максимальную планку для повышения в 65 лет, а в Польше даже отменили уже запланированное повышение пенсий до 67 лет, вернувшись к действующему ранее возрасту 65 лет для мужчин и 60 лет для женщин. Несколько других стран ОЭСР, включая Словакию, Нидерланды, Италию и Испанию, также отказались от ранее проведенных реформ по продлению пенсионного возраста (Pensions at a Glance, 2019).

Реформирование пенсионных систем связывают не только с повышением пенсионного возраста. Еще одним направлением, которому в последнее время уделяется все большее внимание, является «закрытие» возможностей для получения досрочных пенсий. Многие виды этих пенсий появились и получили широкое распространение в странах ОЭСР в 1980-е и 1990-е гг. на фоне ухудшения положения на рынке труда.

Пенсионное законодательство многих стран предоставляет возможность лицам предпенсионного возраста получить пенсию ранее установленного нормативного срока при наличии соответствующего стажа, хотя

в этом случае размер выплат уменьшается. «Досрочники» часто совмещают получение пенсий с частичной занятостью. С точки зрения государства подобная ситуация имеет как преимущества, так и недостатки. С одной стороны, совмещение частичной занятости и получения части пенсии означает, что работники остаются на рынке труда, они платят налоги и таким образом поддерживают экономический рост. «Задержка» пожилых работников на рынке труда способна смягчить такую острую проблему, как бедность среди старших возрастных когорт, которая в целом по странам ОЭСР превышает соответствующий показатель для всего населения. Среди населения старше 65 лет за порогом бедности (определяемом как половина от среднего медианного дохода) проживает 13,5%, что выше, чем для всего населения в целом (11,8%). Этот показатель достигает 20% в таких странах, как США, Австралия, Эстония и Латвия (Pensions at a Glance, 2019, p. 23). С другой стороны, в отсутствии подобной возможности многие люди старшего возраста, скорее всего, продолжили бы работать полное рабочее время, что важно в условиях дефицита трудовых ресурсов.

В настоящее время ранний выход на пенсию предусмотрен в законодательстве половины из 36 стран ОЭСР. Однако начиная с 2000-х гг. правительства большинства стран ОЭСР целенаправленно сворачивают возможности получения досрочных пенсий. Подобный подход объяснялся не только стремлением смягчить проблему финансовой устойчивости пенсионных систем, но и не нашедшей эмпирического подтверждения идеей о том, что уход с рынка старших когорт открывает дорогу в занятость молодой рабочей силе (Gruber & Milligan, 2010). В ходе реформ в пенсионные системы были введены положения, направленные на то, чтобы затруднить досрочный выход на пенсию, в том числе снижен размер выплат, на которые может рассчитывать работник, уходя на пенсию ранее официально установленного срока. В ряде стран (Австрии, Италии, Испании) увеличилось количество лет, в течение которых работник должен выплачивать взносы в пенсионный фонд для получения пенсии ранее нормативного срока. Между 2002 и 2018 г. в восьми странах был повышен возраст, при котором возможен досрочный выход на пенсию. В целом по странам ОЭСР в конце 2010-х гг. средний возраст, по достижении которого можно рассчитывать на досрочную пенсию, составил 61 год (Pensions at a Glance, 2019). Поскольку минимальный возраст выхода на досрочную пенсию повышается быстрее, чем нормативный, происходит «сужение» разрыва между этими двумя показателями, который в странах ОЭСР в целом сократился с 2002 по 2016 г. с 3,6 до 2,4 года (Pensions at a Glance, 2017).

Правда, сохраняются виды досрочных пенсий, которые трудно поддаются реформированию. Так, использовать свое право на досрочный выход на пенсию могут работники вредных производств. Несмотря на различные предложения по реформированию этого вида пенсий, они без особых изменений продолжают существовать в большинстве (70%) стран ОЭСР. Еще одним каналом выхода из экономической активности до наступления формального возраста выхода на пенсию могут стать пенсии по инвалидности. Тот факт, что такие пенсии в отдельных случаях могут

служить заменой пенсий по старости, подтверждается значительным расширением участников этой системы в периоды резкого ухудшения положения на рынке труда.

Для части представителей старших возрастов, которые оказываются в рядах длительно безработных, «вход» в досрочные пенсии может происходить через систему страхования по безработице. Система предоставления пособий для длительно безработных старших возрастных групп по многим параметрам может значительно отличаться от правил, действующих для других возрастных групп. Безработные старших возрастов могут претендовать на максимальное пособие по безработице в течение срока, значительно превышающего выплаты других возрастных групп (Вишневская, Зудина, 2020). Тот факт, что подобное пособие фактически представляло собой некую плату за экономическую неактивность, видно из того факта, что во многих странах от этой категории безработных не требуется подтверждения активного поиска работы (что является необходимым условием получения статуса безработного по рекомендациям МОТ).

Ужесточение условий получения досрочных пенсий безработными старших возрастов проходило по нескольким каналам: был увеличен возраст, с наступлением которого безработные лица старших возрастов могут претендовать на досрочный выход на пенсию (например, в Испании с 61 до 63 лет); в отдельных странах было введено требование более длительного периода выплат пенсионных взносов работниками, претендующими на получение пенсии ранее официально установленного срока; сокращению подвергся список профессиональных групп, прежде всего, профессий физического труда, обладатели которых могли рассчитывать на досрочный выход на пенсию по экономическим причинам. В результате этих изменений количество участников программ досрочного получения пенсий лицами предпенсионных возрастов резко уменьшилось, а их доля от всей рабочей силы сократилась до 0,2–1,1% (Employment Outlook, 2018, Ch. 5).

Говоря о досрочных пенсиях, можно констатировать, что странам ОЭСР в целом удалось добиться сокращения этой группы – с 2006 по 2014 г. их доля упала с 8,1 до 7,2%. В Нидерландах, Франции, Ирландии получение досрочной пенсии стало практически невозможным. В то же время снижение общего показателя получателей пенсий до наступления нормативного срока произошло за счет сравнительно небольшой группы стран, в то время как в остальных странах изменения если и идут, то очень медленно. Выше среднего по ОЭСР доля лиц с досрочной пенсией фиксируется в Германии, Бельгии, Швеции и Финляндии. В таких странах с переходной экономикой, как Чехия и Латвия, доля этой группы пенсионеров очень мала и составляет менее 4%, в то время как в Польше, Словении и особенно Эстонии на нее приходится 9–21% от общего числа граждан, получающих пенсию по старости.

Более активно многие страны ОЭСР экспериментируют с различными подходами, которые сделали бы экономически выгодным для работников пенсионного возраста дольше оставаться в занятости. В Финляндии и Люксембурге при условии продолжения работы в пенсионном возрасте увели-

чивается тариф начислений пенсии. Однако в большинстве стран, которые пошли по этому пути, увеличение данного показателя было не настолько значительным, чтобы у пенсионеров появились реальные стимулы для продолжения работы (Börsch-Supan et al., 2017).

Антидискриминационное законодательство

Одной из причин сложностей, испытываемых представителями старшего поколения на рынке труда, является укоренившееся представление о их невысокой производительности труда по сравнению с более молодыми работниками (Bloom, Sousa-Poza, 2016). Среди работодателей преобладает мнение о более низкой производительности старших возрастных групп. Такие предубеждения сохраняются даже в странах, где доля этой категории работников в рабочей силе очень высока. Например, в Швеции подобные опасения были высказаны половиной всех опрошенных работодателей, лишь 70% из них принимают на работу лиц старшего возраста и только в исключительных случаях, в основном из-за опасений по поводу их производительности (Ageing and Employment Policies: Sweden, 2003).

Сами работники рассматривают подобное отношение работодателей как явную дискриминацию. По опросам Евробарометра, в Австрии, Финляндии и Нидерландах 10–15% опрошиваемых заявили, что их возраст стал причиной отказа в работе (Eurobarometer, 2015). Правда, в таких странах, как Люксембург, Дания и Италия, доля «дискриминируемых» не превышала 1–2%. К ответам о существовании дискриминации можно было бы относиться с осторожностью, так как проводимые опросы часто отражают не столько реально существующий уровень дискриминации, сколько степень обеспокоенности общества этим явлением. Однако факт дискриминации работников старших возрастов на рабочем месте подтверждается эмпирическими исследованиями (Carlsson & Eriksson, 2019).

Пытаясь искоренить предубеждения относительно низкой производительности работников старших возрастов, государственные органы стран ОЭСР финансируют информационные кампании, поддерживают специальные сайты с информацией о наиболее успешных фактах использования пожилой рабочей силы на предприятиях. К участию привлекаются неправительственные организации, отдельные исследовательские коллективы. Цель подобных кампаний – популяризация лучших примеров использования труда пожилых на производстве, освещение преимуществ рабочей силы разных возрастов для роста эффективности. Наибольший размах подобные кампании получили в Великобритании (Ageing and Employment Policies: United Kingdom, 2004). В Нидерландах фирмам, успешно применяющим труд работников старших возрастов, выдаются специальные гранты.

В качестве важнейшего рычага поддержания занятости этой группы рабочей силы рассматривается законодательство, запрещающее дискриминировать работника по его возрасту. «Пионерами» принятия подобного законодательства являются США, где первая редакция антидискриминаци-

онного закона была принята еще в 1967 г. Особенностью американского законодательного акта является то, что он направлен исключительно на противодействие дискриминации лиц старшего возраста. Закон запрещает дискриминировать работников старших возрастов (начиная с 40-летнего возраста) при найме, увольнении, продвижении по карьерной лестнице, оплате труда и обучении. Закон касается предприятий всех форм собственности за исключением мельчайших (до 20-ти работников). Закон особо подчеркивает незаконность упоминания возраста в любых приглашениях на работу. В результате последующих поправок от 1978 и 1986 гг. к указанному закону был отменен верхний возрастной предел, при достижении которого работодатель может уволить работника без объяснения причин (так называемый пункт о принудительном увольнении – *mandatory retirement*) (*Ageing and Employment Policies: United States, 2005*).

Европейские страны гораздо позднее присоединились к процессу введения антидискриминационного законодательства. Только в 2000 г. ЕС выпустил Директиву, призывающую европейские страны ввести запреты на дискриминацию на рынке труда по возрастному принципу, и в течение десяти лет многие страны приняли подобные законы. Однако в отличие от подхода, принятого в США, страны ЕС в своем большинстве приняли акты, в принципе запрещающие любые виды дискриминации на рабочем месте. Что касается Японии и Кореи, то эти страны не стали принимать специальные законы, а ограничились принятием Антидискриминационной директивы.

Конечно, действенность принятого в странах ОЭСР антидискриминационного законодательства во многом зависит от степени его инфорсмента. Легче всего, с точки зрения соблюдения законов, добиться выполнения пункта об не упоминании возраста в объявлениях о найме. Однако бороться с другими видами дискриминации на рабочем месте гораздо сложнее.

Один из наиболее спорных законов – это принудительное увольнение при достижении работником установленного в законе возраста выхода на пенсию (*mandatory retirement*). Статья о «предельном возрасте» существует в законодательстве многих европейских стран. В отдельных странах этот вопрос регулируется в коллективных соглашениях, где он может быть зафиксирован даже на более низком уровне, чем в законе. Еще в 2013 г. Европейский парламент рекомендовал отменить законодательство о «принудительном увольнении» при достижении определенного возраста (*European Parliament, 2013*). Однако с тех пор только Великобритания, Дания и Польша пошли на отмену этого положения. (Оно также не применяется в США, Австралии, Канаде и Новой Зеландии.) В большинстве других стран ОЭСР работники должны уходить на пенсию при достижении определенного возраста, который чаще всего определен как официальный возраст выхода на пенсию либо отличается от него на 1–2 года (*Pensions at a Glance, 2017, p. 66*).

Само существование «предельного возраста» по-прежнему вызывает неоднозначную реакцию среди различных социальных групп. Как это ни парадоксально, но в поддержку принудительного увольнения зачастую выступают профсоюзы. Последние видят в его отмене одну из предпосылок дальнейшего повышения нормативного возраста выхода на пенсию. Но ос-

новными сторонниками практики «принудительного выхода на пенсию» являются работодатели. В Европе в условиях жесткого законодательства о защите занятости работодатели считают отмену этого пункта еще одним ограничением своей деятельности. Особенно остро этот вопрос стоит в таких странах, как Испания, Австрия, а также в Корее и Японии, где в систему установления заработной платы заложено повышение оплаты труда по мере увеличения стажа работы.

Помимо непосредственного запрета дискриминации по возрастному признаку, на положение работников старших возрастов в сфере занятости действуют другие антидискриминационные законы, в частности, законодательство о предотвращении дискриминации на рынке труда в отношении инвалидов (Gerppert et al., 2019). Это объясняется тем, что среди инвалидов значительную часть составляют именно лица старших возрастов.

Роль специальных субсидий

Поддержание занятости старших возрастов населения зачастую связывают с государственной поддержкой рабочих мест для этих групп занятых. Страны ОЭСР много экспериментировали с данным направлением политики, однако ее результаты оказывались чаще всего негативными. Подобная помощь обычно предоставляется в форме прямых субсидий на оплату труда работников старших возрастов (например, в Швеции до 75% заработной платы нанятого работника в возрасте 57 лет и старше), либо, что более распространено, в виде пониженных ставок отчислений в социальные фонды (Live Longer Work Longer, 2006).

Наиболее известный пример поддержки работников старших возрастов – это так называемый взнос Делаланде, введенный во Франции на фоне значительного роста безработицы во второй половине 1990-х гг. и просуществовавший до середины 2010-х гг. В случае увольнения работника старше 50 лет работодатель вносил в фонд страхования по безработице сумму, примерно вдвое превышающую выходное пособие для этой группы работников. За результатами этого эксперимента пристально следили. Общий вывод: подобный подход не оказал значительного влияния на поддержание занятости пожилых, в то же время он, безусловно, препятствовал их новому найму после увольнения (Ageing and Employment Policies: France, 2014).

В отдельных странах (например, Австрии и Финляндии) пытались «наказывать» фирмы, вводя специальный налог при увольнении пожилых работников. Еще один подход – оплата части расходов службы занятости по трудоустройству увольняемых работников старших возрастов (Бельгия, Корея). Однако введение подобных ограничений на увольнение работников старших возрастов лишь ведет к тому, что работодатели неохотно берут на работу лиц пожилого возраста.

Предоставление всевозможного рода субсидий работодателям для поддержания занятости работников старших возрастов объясняется вполне понятным желанием поддержать их как группу, которая в случае сокращений либо банкротства предприятий теряет рабочие места, при этом их по-

следующее трудоустройство выглядит очень проблематичным. В то же время предоставление прямых субсидий не всегда оправдано с точки зрения эффективности государственных расходов (чаще всего в виде недополученных доходов). Определенная, а может быть, и значительная часть работников, получающих субсидии, была бы нанята в любом случае. При субсидировании рабочих мест действует также «эффект замещения» (substitution effect), когда, при сохранении занятости работников старших возрастов, одновременно снижаются возможности трудоустройства других групп рабочей силы. Но самое главное, субсидии, предоставляемые исключительно по возрастному принципу, считаются малоэффективным инструментом для поддержания занятости работников. Их существование с экономической и социальной точки зрения оправдано только в том случае, когда они предоставляются не просто по принципу возраста, а с учетом тех или иных характеристик претендента. Например, лицам старших возрастов, в течение длительного времени не имеющим работы либо выполняющим низкоквалифицированные работы.

Зависимость заработной платы от стажа

Несмотря на всю важность антидискриминационных мер, эти нормы могут остаться на бумаге, если для работодателей экономически не выгодно использовать «возрастную» рабочую силу. Одними из главных факторов, объясняющих существующее у части работодателей негативное отношение к работникам старших возрастов, являются более высокие расходы на оплату этой категории рабочей силы, которые, в свою очередь, проистекают из сложившейся на рынке труда зависимости заработной платы от стажа, а также из особенностей законодательства о защите занятости.

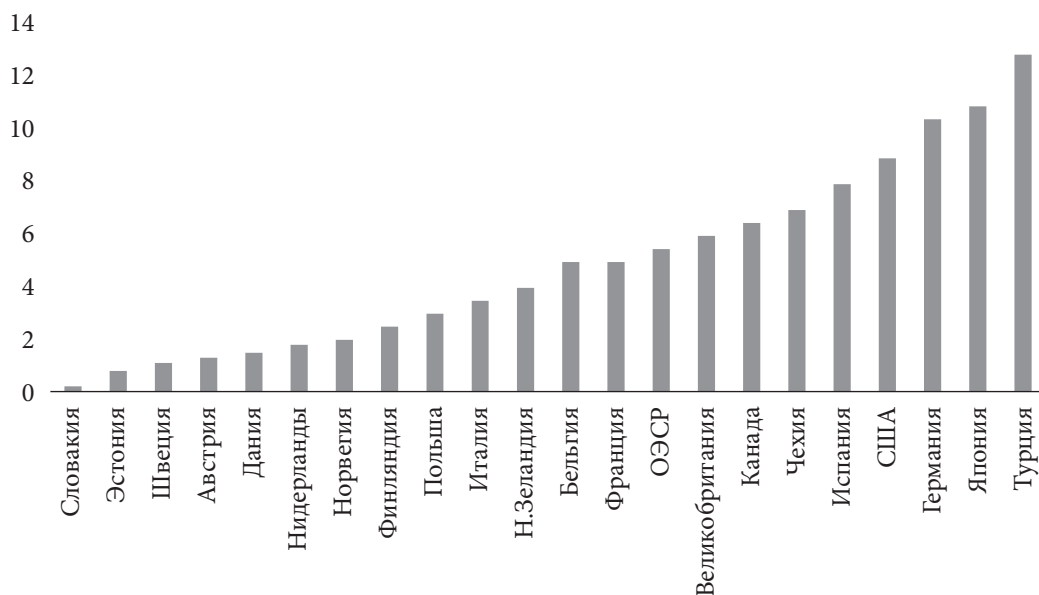
Зависимость во многих странах уровня заработной платы от стажа работника получила свое теоретическое объяснение в работе (Lazear, 1986). Мониторинг производительности труда – сложная задача, поэтому работодатель и работник заключают имплицитный контракт, по которому заработная плата по мере увеличения стажа растет быстрее, чем общая производительность в масштабах фирмы. Однако на определенном этапе для работодателя становится невыгодным использовать труд работника старшего возраста. Поэтому работодатели стремятся сделать все возможное, чтобы пожилой работник покинул свое рабочее место.

Существует много эмпирических свидетельств того, что премия за стаж оказывает негативное влияние на занятость работников старших возрастов. Так, в США доля пожилых работников в занятости, а также показатели найма лиц старших возрастов негативно коррелируются с существованием премии на стаж (Lagakos et al., 2018). В Корее и Японии прямая связь между уровнем оплаты труда и стажем работы на одном предприятии является важнейшим элементом системы «пожизненной занятости» (несмотря на то, что эта система постоянно подвергается критике, она продолжает существовать). С наступлением предельного возраста, который в 80% компаний, практикующих пожизненную занятость, установлен

в 60 лет, работник вынужден переходить на менее оплачиваемую работу в ту же компанию или дочернее предприятие. Система зависимости заработной платы от стажа (так называемые *seniority wages*) практикуются и в ряде европейских стран (Австрии, Бельгии, Франции). Повышение взносов на социальное страхование при достижении работником определенного возраста (Финляндия, Швейцария) также делает этих работников более «дорогими» для работодателя.

Рисунок 1

**Ожидаемое увеличение заработной платы
для работников 60 лет по сравнению с 50-летними, %**



Примечание: При прогнозировании роста заработной платы контролировался пол, уровень образования, род занятий, специальность.

Источник: OECD Economic Survey of Japan, 2019, OECD Publishing, Paris.

Как видно на Рисунке 1, при учете различных факторов стаж положительно влияет на уровень заработной платы. По странам ОЭСР в целом работнику в возрасте 50–60 лет увеличение стажа на десять лет дает прибавку к заработной плате в размере 5,5%. Незначительное влияние стажа на оплату труда наблюдается в Скандинавских странах, а также Франции и Италии. На значительно большую прибавку (9–10%) могут рассчитывать работники старших возрастов в США и Великобритании. Наибольшая премия за стаж существует в Южной Корее, Турции и Японии (11–15%). Система оплаты труда по выслуге лет и обязательный выход на пенсию становятся главными барьерами для трудоустройства пожилых работников в Японии. Схемы оплаты труда на основе выслуги лет отрицательно сказываются на занятости пожилых работников и в других странах. Хотя отмена пункта об автоматическом прекращении контракта при достиже-

нии определенного возраста или хотя бы перенос его до возраста выхода на пенсию широко обсуждается, особых изменений в сложившейся практике пока не наблюдается.

Законодательство о защите занятости

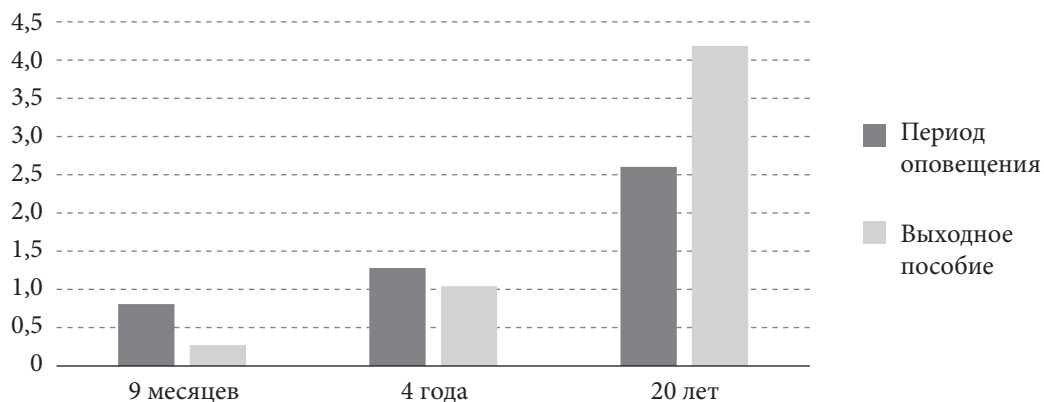
Нормы, прописанные в законодательстве о защите занятости, – это один из факторов, определяющих величину издержек на рабочую силу, в том числе для ее отдельных групп (Skedinger, 2011). В большинстве стран ОЭСР продолжительность периода уведомления о предстоящем увольнении для работников старших возрастов и, соответственно, с более продолжительным стажем, выше, а размер выходного пособия больше, чем у основной массы занятых. В принципе более жесткие нормы законов об увольнении старших возрастов могут иметь два важных последствия для их положения на рынке труда. С одной стороны, высокие расходы на увольнение приводят к тому, что работодатели рассматривают расставание с таким работником как крайнюю меру, тем самым жесткое законодательство о защите занятости способствует сохранению рабочих мест для этой группы работников. Так, в странах ОЭСР показатель увольнений у старших возрастных групп ниже, чем у представителей основного трудоспособного возраста. Однако с наймом этой категории рабочей силы наблюдается прямо противоположная картина. В восьми странах ОЭСР в 1990-е гг. показатель найма был в 1,1–1,5 раза ниже, чем у других возрастных групп (Bassanini & Marianna, 2009, p. 49). Это происходит потому, что при найме работника фирмы «держат в уме» затраты, необходимые при его увольнении.

Не говоря уже о том, что жесткое законодательство снижает потоки на рынке труда: в результате они становятся менее адаптивными к экономическим изменениям. Многие эмпирические работы подтверждают тот факт, что строгое регулирование увольнений сужает возможности для перераспределения работников с рабочих мест с низкой производительностью на более высокопроизводительные рабочие места (Bottasso et al., 2017). Таким образом, это приводит к замедлению роста производительности труда и сдерживанию экономического роста. Есть и еще одна негативная сторона жесткого законодательства: чем выше расходы фирмы на увольнение работников с постоянным контрактом, тем чаще они используют труд временной рабочей силы (Cahuc, Franck and Prat, 2019).

Как показано на Рисунке 2, в странах ОЭСР в среднем размер выходного пособия для работников со стажем 20 лет и более составлял в 2019 г. более четырех месячных заработных плат, тогда как для работников с четырехлетним стажем только один месяц. Но это средние цифры. В девяти странах ОЭСР, включая Францию, Бельгию, Нидерланды, Испанию и Турцию, работники с длительным стажем в случае увольнения могут претендовать на получение полугодового фонда заработной платы. Что касается длительности периода уведомления об увольнении, то он также выше для работников с более высоким стажем, хотя разница между различными категориями занятых не так значительна.

Рисунок 2

Длительность периода оповещения об увольнении и размер выходного пособия, страны ОЭСР, в среднем в 2019 г., месяцы



Источник: OECD Employment Protection Legislation Database. URL: https://proxylibrary.hse.ru:2242/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=lfs-data-en&doi=data-00318-en (дата обращения: 28.02.2021).

В некоторых странах (например, Франции и Бельгии) расходы на увольнение пожилых работников настолько высоки, что работодатели предпочитают отправлять работников на пенсию по программам досрочного выхода на пенсию, которые оказываются менее дорогостоящими для работодателя, чем выплата выходного пособия.

Заключение

В странах ОЭСР в условиях старения населения все более актуальной задачей органов государственной власти становится поддержание экономической активности представителей старших возрастных групп. Государство обладает целым арсеналом средств, которые могут влиять на положение старших возрастов на рынке труда. Одним из таких рычагов является пенсионное законодательство. Активно проводимая реформа пенсионной системы, включающая увеличение пенсионного возраста, введение ограничений для получения досрочных пенсий, отмену пункта об обязательном выходе на пенсию при достижении пенсионного возраста, способствует расширению присутствия пожилых на рынке труда. Ужесточения коснулись и системы страхования по безработице, которая в 1990-е и даже 2000-е годы позволяла безработным старших возрастов, оставаясь в этой системе, дожидаться наступления возраста выхода на пенсию.

Предоставление различных субсидий для оплаты труда работников старших возрастов или введение пониженных ставок отчислений в социальные фонды для этих категорий показало свою низкую эффективность, и в настоящее время использование подобных мер достаточно ограничено. Кампании в СМИ наряду с законодательством, запрещающим дискриминацию по возрасту, способны улучшить положение пожилых на рынке труда.

Однако, как демонстрирует опыт стран ОЭСР, гораздо более важную роль в поддержании экономической активности старших возрастных групп играют меры, благодаря которым эта категория рабочей силы становится более привлекательной для работодателей. На настоящий момент существует множество эмпирических свидетельств того, что премия за стаж оказывает негативное влияние на занятость работников старших возрастов. Подобная модель оплаты труда ведет к тому, что работодателю становится экономически невыгодно держать на производстве работников с большим стажем. Именно поэтому в последние годы одним из направлений реформы на рынке труда в странах ОЭСР стали меры, которые по отношению к работникам всех возрастов ставят во главу угла зависимость оплаты от квалификации и производительности, а не стажа работника.

Вероятность успешного трудоустройства работников старших возрастных когорт в значительной степени зависит от того, насколько профессиональные навыки и квалификация, которыми они обладают, соответствуют потребностям современного производства. В силу этого участие работников старших возрастов в программах переобучения и повышения квалификации становится настоящей необходимостью. Для привлечения к обучению лиц старших возрастов требуется поддержка государства, и один из наиболее эффективных путей – возмещение части расходов работодателей на эти цели. Однако важно не только предоставить финансовые ресурсы, но и заинтересовать эту категорию работников в обновлении своих профессиональных знаний и навыков. И здесь чрезвычайно важно адаптировать образовательные программы под особенности старшего возраста. Также, как показал опыт многих стран ОЭСР, успешному трудоустройству этой категории работников способствует возможность формального подтверждения профессиональных компетенций, полученных в период работы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вишневская Н., Зудина А. Массовое высвобождение работников: политика стран ОЭСР // Мировая экономика и международные отношения. – 2020. – Т. 64. – № 7. – С. 17–25. URL: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-7-17-25> (дата обращения: 23.08.2021).
2. Вишневская Н.Т. Работники старших возрастов на рынке труда в странах ОЭСР // Экономический журнал ВШЭ. – 2017. – Т. 21. – С. 385–411.
3. Вишневская Н.Т., Шарунина А.В. Межстрановые сопоставления заработной платы медицинских работников // Вопросы статистики. – 2017. – № 9. – С. 51–63.
4. Ageing and Employment Policies: France 2014: Working Better with Age. OECD Publishing, Paris.

5. Ageing and Employment Policies: Sweden. 2003. OECD Publishing, Paris.
6. Bassanini A., Marianna P. Looking Inside the Perpetual-Motion Machine Job: Worker Flows in OECD Countries. 2009. OECD. WPs No. 95. 49 p.
7. Bloom D., Luca D. The Global Demography of Aging: Facts, Explanations, Future. 2016. IZA DP No. 10163.
8. Börsch-Supan et al. Old-age Labor Force Participation in Germany. NBER Working Paper No. 24044. 2017.
9. Bottasso A., Conti M., Sulis G. Firm dynamics and employment protection: Evidence from sectoral data // Labour Economics. 2017. Vol. 48 (C). P. 35–53.
10. Cahuc P., Franck M., Prat J. The Detrimental Effect of Job Protection on Employment: Evidence from France. IZA DP No. 12384. May 2019.
11. Carlsson M., Eriksson S. Age discrimination in hiring decisions: evidence from field experiment in the labor market // Labour Economics. 2019. Vol. 59. P. 173–183.
12. Eurobarometer. 2015. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
13. European Parliament. 2013. Resolution of 21 May 2013 on an Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, Strasbourg.
14. Geppert C., Guillemette Y., Morgavi H., Turner D. Labour supply of older people in advanced economies: the impact of changes to statutory retirement ages. WP 1554. OECD. 2019.
15. Gruber J., Milligan K. Do Elderly Workers Substitute for Younger Workers in the United States? National Bureau of Economic Research (NBER). 2010. P. 345–360.
16. Health at a Glance. 2019. OECD Publishing, Paris.
17. ILO World of Work Report. 2014. ILO Publishing.
18. Lagakos D., Moll B., Porzio T., Qian N., Schoellman T. Life Cycle Wage Growth across Countries // Journal of Political Economy. 2018. Vol. 126. No. 2. P. 797–847.
19. Lazear E.P. Retirement From the Labour Force. In: O. Ashenfelter and R. Layard (eds.). Handbook of Labour Economics, North Holland, Amsterdam. 1986. P. 305–355.
20. Live Longer Work Longer. 2006. OECD Publishing, Paris.
21. OECD Economic Survey of Japan. 2019. OECD Publishing, Paris.
22. OECD Employment Outlook. 1998.
23. OECD Employment Outlook. 2018. ch. 5. OECD Publishing, Paris.
24. OECD Employment Protection Legislation Database. URL: <http://oe.cd/epl> (дата обращения: 23.08.2021).
25. OECD. Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy. 2018. OECD Publishing, Paris.
26. OECD. Ageing and Employment Policies: United Kingdom. 2004. OECD, Paris.
27. OECD. Ageing and Employment Policies: United States. 2005. OECD, Paris.
28. Pensions at a Glance. 2017. OECD Publishing, Paris

29. Pensions at a Glance. 2019. OECD Publishing, Paris.
30. Poterba J. Retirement Security in an Aging population // American Economic Review: Papers and Proceedings. 2014. No. 5. Vol. 104. P. 1–30.
31. Raleigh V. Trends in life expectancy in EU and other OECD countries: why are improvements slowing? OECD Health Working Papers No. 108. 2019. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/223159ab-en> (дата обращения: 23.08.2021).
32. Skedinger P. Employment Consequences of Employment Protection Legislation. IFN WP No. 865. 2011. Research Institute of Industrial Economics.
33. United Nations World population prospects: the 2019 revision. New York: Department of Economic and Social Affairs. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
34. Working Better with Age. 2019. OECD Publishing, Paris.

MAINTAINING EMPLOYMENT OF SENIOR WORKERS IN OECD COUNTRIES. RE-CONFIGURATION OF THE MECHANISM⁴

Nina T. Vishnevskaya

Ph.D. (in Economics), Deputy Director of the Centre for Labour Market Studies,
National Research University Higher School of Economics (HSE).
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: vishnev@hse.ru

Abstract

In the OECD countries, in the context of an aging population, the problem of providing the economy with labour resources is becoming increasingly important. One of the possible ways to solve it is to stimulate the economic activity of older age groups. In OECD countries, over the past two decades, there has been a significant readjustment of the existing mechanism for supporting older workers in the labour market. An increase in the supply of this category of labour is facilitated by the pension reforms aimed at raising the retirement age and restrictions on early pensions. Legislation prohibiting discrimination against workers on the basis of their age is considered as the most important lever for maintaining the employment of this group. Maintaining jobs for older people is often associated with special government support for these age groups. OECD countries have experimented a lot with this direction of policy, but its results were more

⁴ This article is an output of a research project implemented as part of the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE).

often negative. The question of how not only to protect the rights of older workers, but also how to make this group more “attractive” to employers, is becoming more and more urgent. A significant obstacle to the wider involvement of older workers in the employment is the wage-setting model, in which its level is directly related to seniority. The participation of older workers in retraining programs is becoming an urgent need. Changes in wage-formation patterns, as well as greater involvement of older workers in retraining programs, can increase demand for older age groups.

Keywords: labour market; OECD; population aging; older workers; pension system; anti-discrimination legislation; vocational retraining; labour market policy.

Citation: Vishnevskaya, N.T. (2021). Podderzhaniye zanyatosti starshikh rabotnikov v stranakh OESR. Perenastroyka mekhanizma [Maintaining employment of senior workers in OECD countries. Re-configuration of the mechanism]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 135–154 (in Russian).

REFERENCES

1. OECD (2014). *Ageing and employment policies: France 2014: working better with age*. Paris: OECD Publishing.
2. OECD (2003). *Ageing and employment policies: Sweden*. Paris: OECD Publishing.
3. Bassanini, A. & Marianna, P. (2009). *Looking inside the perpetual-motion machine job: Worker flows in OECD countries*. OECD. WPs No. 95.
4. Bloom, D. & Luca, D. (2016). The global demography of aging: Facts, explanations, future. *IZA DP*, no 10163.
5. Börsch-Supan et al. (2017). Old-age labor force participation in Germany. *NBER Working Paper*, no 24044.
6. Bottasso, A., Conti, M. & Sulis, G. (2017). Firm dynamics and employment protection: Evidence from sectoral data. *Labour Economics*, vol. 48 (C), pp. 35–53.
7. Cahuc, P., Franck, M. & Prat, J. (2019). The Detrimental effect of job protection on employment: Evidence from France. *IZA DP*, no 12384. May.
8. Carlsson, M. & Eriksson, S. (2019). Age discrimination in hiring decisions: Evidence from F field experiment in the labor market. *Labour Economics*, no 59, pp. 173–183.
9. Eurobarometer (2015). *Publications office of the European Union*. Luxembourg.
10. European Parliament (2013). *Resolution of 21 May 2013 on an agenda for adequate, safe and sustainable pensions*. Strasbourg.
11. Geppert, C., Guillemette, Y. Morgavi, H. & Turner, D. (2019). *Labour supply of older people in advanced economies: The impact of changes to statutory retirement ages*. WP 1554. OECD.
12. Gruber, J. & Milligan, K. (2010). Do elderly workers substitute for younger workers in the United States? *National Bureau of Economic Research (NBER)*, pp. 345–360.

13. *Health at a Glance* (2019). Paris: OECD Publishing.
14. *ILO World of Work Report* (2014). ILO Publishing.
15. Lagakos, D., Moll, B., Porzio, T., Qian, N. & Schoellman, T. (2018). Life cycle wage growth across countries. *Journal of Political Economy*, vol. 126, no 2, pp. 797–847.
16. Lazear, E.P. (1986). Retirement from the labour force. In: O. Ashenfelter and R. Layard (eds.). *Handbook of Labour Economics*. North Holland, Amsterdam, pp. 305–355.
17. *Live Longer Work Longer* (2006). Paris: OECD Publishing.
18. OECD (2019). *OECD economic survey of Japan*. Paris: OECD Publishing.
19. OECD (1998). *Employment Outlook*.
20. OECD (2018). *OECD Employment Outlook*, ch. 5. Paris: OECD Publishing.
21. *OECD Employment protection legislation database*. Available at: <http://oe.cd/epl> (accessed: 09 August 2021).
22. OECD (2018). *Good jobs for all in a changing world of work: The OECD jobs strategy*. Paris: OECD Publishing.
23. OECD (2004). *Ageing and employment policies: United Kingdom*. Paris: OECD.
24. OECD (2005). *Ageing and employment policies: United States*. Paris: OECD.
25. *Pensions at a glance* (2017). Paris: OECD Publishing.
26. *Pensions at a glance* (2019). Paris: OECD Publishing.
27. Poterba, J. (2014). Retirement security in an aging population. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 104, no 5, pp. 1–30.
28. Raleigh, V. (2019). Trends in life expectancy in EU and other OECD countries: why are improvements slowing?. *OECD Health Working Papers*, no 108. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/223159ab-en> (accessed: 09 August 2021).
29. Skedinger, P. (2011). Employment consequences of employment protection legislation. *IFN WP*, no 865. Research Institute of Industrial Economics.
30. United Nations World population prospects: the 2019 revision. In: *New York: Department of economic and social affairs*. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
31. Vishnevskaya, N. & Zudina, A. (2020). Massovoe vysvobozhdenie rabotnikov: politika stran OESR [Worker displacement: OECD policies]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, vol. 64, no 7, pp. 17–25. Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-7-17-25> (accessed: 09 August 2021).
32. Vishnevskaya, N.T. (2017). Rabotniki starshikh vozrastov na rynke truda v stranakh OESR [Older workers in the OECD labour market]. *HSE Economic Journal*, no 21, pp. 385–411.
33. Vishnevskaya, N.T. & Sharunina, A.V. (2017). Mezhsranovye sopostavleniya zarabotnoi platy meditsinskikh rabotnikov [Cross-country wage comparisons for health workers]. *Voprosy statistiki*, vol. 9, no 1, pp. 51–63.
34. *Working better with age* (2019). Paris: OECD Publishing.

КРИТЕРИИ (УСЛОВИЯ) ПЕРЕДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНИЗАЦИЯМ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Хасянов Р.З.¹

Аннотация

Предметом статьи являются критерии и условия передачи государственных полномочий организациям. Цель исследования состоит в выявлении оптимальных и эффективных подходов к установлению и применению критериев и условий при передаче государственных полномочий организациям. К исследовательским задачам в настоящей работе относятся: 1) изучение российского опыта и позиций отечественных ученых в данном вопросе, 2) опыта США, где наиболее полно и подробно раскрыта поднимаемая в статье проблема, и 3) анализ опыта таких европейских стран, как Франция и Германия, а также Европейского союза. В работе использован метод анализа позиций ученых и главным образом судебной практики зарубежных судов, в которых рассматриваются и анализируются критерии и условия передачи государственных полномочий организациям. Исследование показало отсутствие в российском праве детального правового регулирования критериев и условий передачи государственных полномочий организациям. Анализ зарубежной судебной практики привел автора к выводу, что наиболее эффективный подход в вопросе применения критериев и условий передачи государственных полномочий организациям – это многофакторный анализ наподобие выработанного Верховным судом штата Техас, который одновременно вбирает в себя сразу несколько самостоятельных критериев, что делает их более конкретными и снижает простор для различных интерпретаций передачи полномочий.

Ключевые слова: государственные полномочия; критерии передачи полномочий; частное делегирование; частный делегат; положение о недопущении делегирования; положение о надлежащей правовой процедуре.

¹ Хасянов Рафаэль Зиннурович – аспирант, Департамент дисциплин публичного права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: raf1944@rambler.ru

Введение

Передача государственных полномочий организациям – достаточно новое явление в российских правовых реалиях. Многие моменты пока не нашли своего регулирования в действующем законодательстве и закреплении в правовой науке.

В качестве критериев и условий² передачи государственных полномочий организациям в настоящей статье следует понимать некие универсальные стандарты, с помощью которых решается вопрос о допустимости (законности) передачи определенных государственных полномочий той или иной организации. Также следует обозначить, что в работе речь идет о передаче только государственно-властных полномочий.

В статье исследуется отечественный и преимущественно зарубежный опыт, рассматривающий вопросы использования критериев и условий передачи государственных полномочий организациям. По мнению автора, в российском праве отсутствует какое-либо правовое регулирование данного вопроса. Такие критерии и условия необходимы для внесения правовой определенности в вопросе передачи полномочий организациям, удержания от размывания государственной власти и бездумной раздачи государственных полномочий, а также в целях противодействия увеличению присутствия государства в экономике и в жизни общества. В качестве одного из способов разрешения указанной проблемы автором рассматривается опыт США, Франции, Германии и Европейского союза в регулировании данного вопроса. В связи с этим целью исследования является выявление наиболее эффективных подходов в установлении и применении критериев и условий передачи государственных полномочий организациям, имеющих в зарубежных правовых порядках, которые, возможно, послужили бы ценным материалом при разработке отечественного правового регулирования.

Позиции отечественных ученых относительно критериев передачи государственных полномочий организациям

Реальное развитие института передачи государственных полномочий организациям в России началось после распада СССР. Советская юридическая наука не могла рассматривать делегирование государственной власти в силу базовых положений, определявших сущность советского государства. В основу государственного устройства была положена диктатура пролетариата, а в последующем – всевластие коммунистической партии.

В то же время несмотря на все барьеры, препятствующие реализации на практике института передачи государственных полномочий организациям в советский период, в юридической литературе того времени имелись наработки ученых-правоведов СССР по данной проблеме. К примеру, Ц. А. Ямпольская выступила с предложением условий для регулирования

² В данной статье слова «критерий» и «условие» применительно к допустимости передачи государственных полномочий организациям имеют одно и то же значение.

механизма передачи государственных полномочий. Так, ею были выделены следующие критерии:

- 1) основная деятельность организации должна быть предельно близка к характеру передаваемых полномочий, т.е. юридическое лицо должно обладать соответствующей компетенцией для эффективного и качественного управления переданными государственными полномочиями;
- 2) в случае если для осуществления государственного полномочия требуется обширное использование мер принудительного характера, то целесообразность такой передачи должна ставиться под сомнение;
- 3) передача полномочия должна сопровождаться изменениями в лучшую сторону относительно качества и доступности при его реализации;
- 4) обязательный контроль со стороны государственных органов за организациями, которые осуществляют переданные государственные полномочия (Ямпольская, 1965, с. 108–109).

В целом несмотря на невозможность практического применения данных критериев в то время, теоретически они вполне обоснованы и остаются актуальными, учитывая несильную развитость института передачи государственных полномочий организациям в России.

В постсоветский период с переходом к демократическим ценностям постепенно стало уделяться внимание возможности делегирования государственной власти организациям, созданным по канонам частного права. Однако с того момента и по настоящее время какая-либо конкретная и подробная концепция развития данного института до сих пор ни в законодательстве, ни в судебной практике, ни в отечественной науке не разработана.

В таком же ключе анализирует данный институт и О. В. Романовская, отмечая, что Конституционный Суд РФ так и не сформулировал условия передачи властных полномочий и что такая недосказанность порождает массу проблем, имеющих в том числе и концептуальное значение, касающиеся основ организации государственной власти в России в целом (Романовская, 2019, с. 67).

Следует отметить, что большинство отечественных ученых в целом едины во мнении относительно отсутствия какого-либо общего правового регулирования института передачи государственных полномочий организациям в России.

Так, О. А. Ястребов высказал идею о том, что «вопрос о правовых процедурах передачи публичных полномочий (как государственных, так и муниципальных) некоммерческим и частным организациям должен получить свое надлежащее правовое регулирование в рамках Закона об административных процедурах». По мнению ученого, «данный Закон должен также определить порядок реализации этими организациями делегированных полномочий: действуют ли они в рамках административных процедур или по нормам гражданского или иных отраслей права? Кроме того, Закон об административных процедурах должен решить вопрос и об административном договоре как одной из возможных правовых форм делегирования государственных полномочий» (Ястребов, 2016, с. 38).

О. А. Ястребовым предлагаются также форма и название потенциального нормативного правового акта, в котором нашли бы свое правовое регулирование наиболее общие вопросы института передачи государственных полномочий организациям. Э. В. Талапина отмечает, что поскольку «действующее законодательство не содержит ни общих норм о делегировании полномочий, ни норм о делегировании осуществления публичных полномочий в частный сектор...», то существует необходимость закрепления «таких фундаментальных концептов, как юридическое лицо публичного права, делегирование властных полномочий, публичные услуги...» (Талапина, 2015).

В то же время приведенные выше авторы в своих позициях не обращают внимания на необходимость в более глубокой и более конкретной проработке вопросов, связанных с институтом передачи государственных полномочий организациям, ограничиваясь лишь упоминанием о закреплении в российском законодательстве наиболее общих положений рассматриваемого института.

С. В. Васильева отмечает, что только одними правовыми принципами и общими подходами в данном вопросе не обойтись: нужны конкретные правила, полномочия, права и обязанности, описание условий и обстоятельств. По ее мнению, необходимо дать определение таким понятиям указанного института, как понятия субъектов, участвующих в передаче полномочий, объекта передачи, способа передачи, а также установить правила реализации государственного полномочия, формы контроля и ответственности, в том числе в случае нарушения прав граждан (Васильева, 2015, с. 29–30). Представляется, что такой подход автора является верным, поскольку установление тех же критериев и условий передачи государственных полномочий организациям внесли бы определенность в данный вопрос, решив множество противоречий и непонятных моментов, а также способствовали бы удержанию от бездумной раздачи полномочий государства и в целом от размывания государственной власти. Поэтому такие шаги со стороны российского законодателя, думается, решили бы немало проблем, связанных с данным институтом.

Как видим, современные ученые-правоведы ограничиваются только акцентированием внимания на проблемах, связанных с передачей государственных полномочий организациям. Однако никто из них не дает подробные и конкретные предложения по решению этих проблем, в том числе в части выделения критериев для обоснования передачи государственных полномочий организациям.

В основополагающих Решениях Конституционного Суда РФ³ по вопросу передачи государственных полномочий организациям также не раскрывается вопрос критериев и условий такой передачи. В этих актах Конституционный Суд РФ ограничился лишь ссылкой на то, что государству не запрещается передавать отдельные полномочия исполнительных органов

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 апреля 1992 г. N 4-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. N 15-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 г. N 18-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. N 12-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. N 19-П.

власти негосударственным организациям, обладающим правом участвовать в выполнении публично властных функций. С тех пор суд не развивал данную свою позицию. Хотя в то же время выработка основных критериев и условий передачи государственных полномочий могла бы способствовать внесению правовой определенности в этот вопрос, решив огромный пласт в первую очередь правовых проблем.

Таким образом, в российском праве нет детального правового регулирования критериев и условий передачи государственных полномочий организациям. В отечественной правовой науке они также четко не обозначены.

Критерии передачи государственных полномочий организациям, используемые в США

Что касается опыта США, то критерии (условия) передачи государственных полномочий организациям достаточно проработаны.

Используемые в зарубежных странах понятия «частное делегирование» (private delegation) и «частный делегат» (private delegate) являются переводами с английского языка и означают передачу государственных полномочий организациям и организацию, которой передаются государственные полномочия, соответственно.

В США институт передачи государственных полномочий организациям начал развиваться уже с XIX в., когда возникли Жокей-клуб как добровольная группа для упорядочения регулирования гонок⁴ и Американская ассоциация юристов⁵, занимающая аккредитацией юридических вузов, и с тех пор передача полномочий только набирала обороты.

Развитию института передачи полномочий организациям в США способствовало много факторов: стабильно функционирующая рыночная экономика, развитая политическая конкуренция, сформировавшаяся в течение нескольких десятилетий многочисленная судебная практика федеральных судов и судов штатов, а также выработавшиеся за этот период разные взгляды и идеи различных ученых-правоведов. Естественно, не остался без внимания и вопрос, на основе каких критериев передача государственных полномочий допускается в частный сектор.

В США под допустимостью передачи государственных полномочий организациям понимается конституционность такой передачи. Рассматриваемые далее подходы в вопросе делегирования полномочий строятся на основе определенных конституционных принципов (разделение властей и т.д.), которые не должны нарушаться при передаче полномочий (Donnelly, 2007), поэтому в США данное явление именуется как «критерии и условия конституционности передачи государственных полномочий организациям».

⁴ Осуществляла лицензирование тренеров и жокеев в беговых соревнованиях.

⁵ Ассоциация основана 21 августа 1878 г. в Саратог-Спрингс сотней юристов из 21 штата США. Среди своих основных целей организация декларирует выработку нормативов юридического образования для профильных вузов и разработку этических стандартов для юристов различных специализаций.

Американские правоведы, занимающиеся вопросами передачи государственных полномочий организациям, предложили определенные критерии допустимости (конституционности) передачи государственных полномочий организациям, на основе которых предлагали определять, является ли тот или иной случай частного делегирования с точки зрения права допустимым или нет. Так, например, профессор Луи Л. Яффе еще в 1937 г. предложил следующие условия:

- 1) Необходимо ли согласие государственного должностного лица в определенных случаях при реализации полномочий частным делегатом?
- 2) Разумны ли действия частного делегата?
- 3) Все ли лица принимают участие в определении действия частного делегата, которое их затронет?
- 4) Можно ли сформулировать законодательный стандарт, который улучшил бы результат или заложил бы основу для судебного контроля при реализации частным делегатом переданных ему полномочий?
- 5) Доступны ли демократические процедуры, позволяющие обеспечить неорганизованным группам, которые могут даже составлять большинство, возможность предотвратить притеснение со стороны организованной группы интересов? (Jaffe, 1937).

Почти 40 лет спустя адвокат Джордж В. Либман предложил свои критерии допустимости (конституционности) передачи государственных полномочий организациям:

- 1) Наделяет ли закон частных делегатов полномочиями не только устанавливать правила, но и применять закон к конкретным лицам?
- 2) Могут ли действия (решения) частных делегатов подвергаться дальнейшему пересмотру в административном и судебном порядке или такой пересмотр не предусмотрен или возможен только в более ограниченном и ослабленном виде?
- 3) Избираются ли частные делегаты в рамках процесса, предполагающего общественное согласие, например, путем выдвижения или утверждения избранными должностными лицами кандидатур таких частных делегатов?
- 4) Присягают ли частные делегаты на присягу по должности (как это делают в США государственные служащие)?
- 5) Имеют ли частные делегаты корыстные (личные) интересы при принятии решений в рамках реализации ими государственных полномочий?
- 6) Делегируются ли частным делегатам полномочия определять преступные деяния или налагать уголовные санкции?
- 7) Является ли делегированное полномочие угрожающим монополии государства на насилие, а также широте и масштабу корректирующих полномочий законодательной власти?
- 8) Является ли делегирование полномочий, если речь идет об административных полномочиях или финансовых ресурсах, тем, в котором частные делегаты и их полномочия определяются в соответствии с ограниченным числом объективных стандартов (условий), или же это скорее делегирование полномочий, предоставляющее государственной власти широкие полномочия по выбору среди потенциальных частных делегатов? (Liebman, 1975).

Как видно, американские ученые еще в XX в. достаточно подробно разобрали этот вопрос. Однако больший интерес представляет практика применения данных критериев, а именно каким образом эти положения находят отклик при разрешении конкретных кейсов.

В судебной и административной практике США в настоящее время утвердилось несколько основных подходов, на основании которых суды и государственные органы в большинстве случаев решают вопрос о конституционности передачи государственных полномочий организациям. Это положения о надлежащей правовой процедуре, о недопущении делегирования, о соответствии делегирования антимонопольному законодательству (Volkh, 2014) и о защите государственной службы от роспуска (Donnelly, 2007).

Положение о надлежащей правовой процедуре, которое в основном используется судами штатов, является простым, но в то же время довольно строгим способом, применяемым судами при проверке частного делегирования, а также при проверке передачи государственных полномочий в государственные учреждения. В данном случае суды требуют наличия ясных и однозначных критериев («понятных стандартов»), согласно которым была осуществлена передача государственных полномочий в целях недопущения использования государственных полномочий для продвижения частных, а не общественных интересов (Lawrence, 1986).

Например, Верховный суд Нью-Йорка определил, что согласно местному закону делегирование полномочий по зонированию частным землевладельцам, требующее единогласного разрешения всех землевладельцев в радиусе 500 футов от объекта недвижимости, на котором планируется размещение передвижного дома, является неконституционным. Судом было отмечено, что в передаче полномочий не было адекватных стандартов для обеспечения того, чтобы землевладельцы не действовали произвольным или дискриминационным образом, исключив одних от размещения передвижных домов и разрешив другим (Gardiner v. Stanley Orchards, Inc, 1980).

В деле «Ин ре Доннован» Апелляционный суд штата Калифорния признал делегирование судебной власти частным терапевтам незаконным. Суд по делам несовершеннолетних издал постановление, запрещающее отцу посещать своих детей без разрешения детских терапевтов. Апелляционный суд штата Калифорния установил, что часть постановления, предоставляющая терапевтам единоличное усмотрение, представляет собой незаконное делегирование судебной власти. Подобное решение суд объяснил в том числе тем, что решения терапевта могут быть обусловлены по его собственному усмотрению, поскольку отсутствуют четко установленные критерии (например, как удовлетворительный прогресс), обосновывающие целесообразность того или иного решения терапевта (In re Donovan J., 1997).

В деле Ассоциации производителей автотранспортных средств США Апелляционным судом Нью-Йорка было поддержано частное делегирование, позволяющее потребителю выбрать арбитраж для урегулирования иска, в котором решение является обязательным для производителя, поскольку такая передача полномочий арбитражам удовлетворяла ряду критериев. Во-первых, арбитры должны быть отобраны в соответствии с подробными

стандартами. Во-вторых, были детально определены процедуры, которым должны были следовать арбитры. В-третьих, были перечислены основания для освобождения от ответственности. В-четвертых, решения арбитров подлежат судебному пересмотру для соблюдения надлежащей правовой процедуры, наличия достаточных доказательств в протоколе и обоснованности принятого решения (*Motor Vehicle Mfrs. Ass'n v. State*, 1990).

Положение о надлежащей правовой процедуре, по мнению ученых, признается наиболее адекватной и практичной из всех подходов в вопросе частного делегирования, поскольку традиционно включает в себя обеспокоенность по поводу основной проблемы частного делегирования – заинтересованного лица, принимающего решения (Volokh, 2014).

Положение о недопущении делегирования исходит из доктрины разделения властей, основанной на идее о том, что законодательная власть принадлежит законодательной ветви власти и что существуют пределы того, сколько (если таковые имеются) ее могут отдать законодательные органы. На федеральном уровне положение о недопущении делегирования не является столь строгим. Все, что нужно сделать Конгрессу США, чтобы обосновать делегирование законодательной власти – это предоставить «понятный принцип», которым руководствуется усмотрение частного делегата. Понятный принцип определяет различие между запрещенной передачей законодательной власти и разрешенной, восполняющей пробелы власти, которая по сути является исполнительной. В данном случае не имеет значения, является ли получатель государственных полномочий государственной организацией или частной. Ученый Кеннет Калп Дэвис утверждал, что цель положения о недопущении делегирования должна заключаться в защите от «произвола» и «неконтролируемой дискреционной власти» (Volokh, 2014).

Так, в деле «Керрин против Уоллеса» Верховный суд США рассмотрел жалобу об оспаривании Закона об инспекции табака 1935 г. Закон был разработан в целях обеспечения единых стандартов классификации и проверки табака, поскольку без них оценка табака подвергалась бы спекуляции, манипулированию и контролю, а также необоснованным колебаниям цен и определению качества. Согласно указанному закону, министр сельского хозяйства был уполномочен определять те рынки, на которых купленный или проданный на аукционе табак либо продукты, обычно производимые из него, поступают в торговлю. Таким образом, табак нельзя было предлагать к продаже на аукционе на таком рынке до тех пор, пока он не будет проверен и сертифицирован уполномоченным представителем министра в соответствии с установленными стандартами. Однако в силу данного закона министр не должен был назначать соответствующий рынок, если только его не поддержат две трети производителей, голосующих на установленном референдуме. Следовательно, частная промышленность имела в своих руках своеобразный переключатель для регулирования деятельности в этой сфере (*Currin v. Wallace*, 1939).

Верховный суд США поддержал указанную передачу полномочий, отметив, что подобные условия часто встречаются в полицейских уставах, а также указал, что данный случай не относится к тем случаям, когда груп-

па производителей может принять закон и навязать его меньшинству, либо когда запрет на безобидное и законное использование имущества вводится другими собственниками имущества, а не законодательным органом.

Положения о недопущении делегирования и о надлежащей правовой процедуре достаточно схожи, и граница между ними довольно тонка. Сутью положения о недопущении делегирования является передача частному делегату стольких полномочий, чтобы его усмотрение при реализации полномочий опиралось на понятный принцип, т.е. недопустима передача частному делегату каких-либо дискреционных государственных полномочий, в которых отсутствуют четко обозначенные пределы реализации.

В то время как надлежащая правовая процедура необходима для справедливого обращения с затрагиваемой стороной и на продвижение общественных, а не частных интересов путем наличия ясных и однозначных критериев («понятных стандартов»). То есть надлежащая правовая процедура упорядочивает дальнейшие действия частного делегата, дабы не допустить несправедливости при реализации им государственных полномочий. К примеру, если Конгресс США примет достаточно конкретный закон, разрешающий отмену пособий по социальному обеспечению без какого-либо правового процесса, то в данном случае предположительно положение о недопущении делегирования будет соблюдено, однако будет нарушено положение о надлежащем правовом процессе. Также Конгресс США может принять закон, который нарушит положение о недопущении делегирования и, наоборот, не нарушит положение о надлежащем правовом процессе. Следовательно, нарушение одного положения автоматически не означает нарушение другого (Volokh, 2014).

Передача государственных полномочий в частный сектор в определенных сферах может способствовать тому, что организации, которым переданы государственные полномочия, будут в некоторой степени регулировать эту область и оказывать непосредственное влияние на своих конкурентов, что может привести к нарушению правил конкуренции и антимонопольного законодательства.

В 2011 г. Федеральная торговая комиссия США рассмотрела дело Совета стоматологов Северной Каролины. Правление Совета было обвинено в сговоре с целью вывести лиц, оказывающих услуги по отбеливанию зубов и не являющихся одновременно стоматологами, с рынка услуг по отбеливанию зубов.

Совет стоматологов Северной Каролины, состоящий почти полностью из практикующих стоматологов, которые избираются такими же стоматологами, регулирует практику стоматологии в штате. В Северной Каролине запрещено заниматься стоматологией (термин, который включает в том числе услуги по отбеливанию зубов) без лицензии от Совета. Совет направил десятки писем поставщикам услуг по отбеливанию зубов, не являющимся стоматологами, утверждая, что их деятельность представляет собой незаконную практику стоматологии, и предписал им воздержаться от данной деятельности. В результате лица, оказывающие услуги по отбеливанию зубов и не являющиеся стоматологами, лишились права заниматься данной деятельностью в штате.

Суд отметил, что Совет подотчетен не общественности, а скорее той отрасли, которую оно регулирует, а именно только стоматологам, поскольку шесть членов Совета из восьми избираются непосредственно их профессиональными коллегами – другими лицензированными стоматологами Северной Каролины. По мнению суда, в данном случае Совет имеет финансовую заинтересованность в ограничении деятельности таких организаций и именно к этому стремится, а также данный рынок услуг контролируется его частными участниками, которые получают выгоду от регулирующего действия Совета. Члены Совета стоматологов руководили собственными стоматологическими практиками, являясь одновременно отдельными экономическими субъектами, поэтому имели личную финансовую заинтересованность в ограничении рынка отбеливания зубов. Таким образом, суд признал нарушение Советом стоматологов антимонопольного законодательства, определив, что действия Совета по рассылке писем с требованиями воздержаться от деятельности поставщикам услуг, не имеющим лицензии Совета, являются антиконкурентными (*In the matter of the North Carolina State Board of dental examiners*, 2011).

Еще одним подходом, применяемым при передаче государственных полномочий, хотя и не таким распространенным по сравнению с тремя предыдущими, является положение о защите государственной службы от роспуска. Основной его смысл заключается в том, что данный подход призван защитить государственную службу от ухудшений и устранить политические соображения при назначении на государственную службу, требуя, чтобы назначения производились в соответствии с пригодностью и заслугами конкретного лица. Иначе говоря, принцип заслуг требует найма, отбора и продвижения государственных служащих в условиях политического нейтралитета, равных возможностей и конкуренции на основе заслуг и компетентности (*Donnelly*, 2007).

Некоторые штаты более сдержанно используют положение о защите государственной службы от роспуска, другие, например, Калифорния, Гавайи и Вашингтон, наоборот применяют его более строго. В значительной степени на это влияет позиция судебных органов. К примеру, калифорнийские суды ревностно отстаивают данный подход. Верховный суд данного штата отметил, что незаконны контракты с частными организациями по предоставлению ими различных услуг, если эти услуги носят такой характер, что могут быть выполнены «адекватно и компетентно» лицом, избранным в соответствии с положениями о гражданской службе (*State Compensation Ins. Fund v. Riley*, 1937).

Суды выделяют три исключения из этого правила, при которых допускается частное делегирование по данному положению: 1) если государство стремится заключить контракт на оказание частной помощи для выполнения новых функций, ранее не выполнявшихся государством (*California State Employees' Assn. v. Williams*, 1970); 2) в целях получения экономии средств до тех пор, пока другие применимые требования к государственной службе не игнорируются (*Cal. State Employees' Ass'n v. Cal.*, 1988); 3) если передача полномочий используется на экспериментальной основе и она обоснована со-

ображениями экономии и эффективности, соответствующими применимым требованиям государственной службы (Cal. State Employees' Ass'n v. Cal., 1988).

Более сложный и многофакторный анализ частного делегирования, по сравнению с ранее рассмотренными положениями, был проведен Верховным судом штата Техас в деле Техасского фонда борьбы с долгоносиками Болла, в котором суд достаточно детально указал, какие полномочия могут делегироваться, а также выработал условия для осуществления любой делегированной власти (Texas Boll Weevil Eradication Found. v. Lewellen, 1997).

Техасский фонд борьбы с долгоносиками Болла – это орган хлопководов, наделенный законодательными полномочиями для осуществления программ по искоренению долгоносиков-вредителей, которые представляют собой серьезную экономическую угрозу для хлопковой промышленности Техаса.

Данный фонд осуществляет широкие государственные полномочия. Так, Правление фонда может добавить район к зоне уничтожения вредителей при определенных обстоятельствах, если это будет одобрено референдумом хлопководов района. Также Правление фонда уполномочено на определение того, какие конкретно программы ликвидации проводить. Фонд может наложить штрафные санкции за несвоевременную уплату взносов. Хлопковод, который не платит взнос в течение десяти дней с момента возникновения такой обязанности, должен уничтожить свой урожай хлопка. Если он не делает этого, его урожай автоматически объявляется публичной помехой. В таком случае урожай должен быть уничтожен, даже если он не заражен вредителями, за счет его владельца. Урожай, собранный хлопководом, который не произвел оплату взносов, подлежит аресту. Представители фонда могут входить в частную собственность, в которой урожай хлопка подлежит уничтожению, без разрешения собственника для любых целей, предусмотренных законом, включая обработку, мониторинг и уничтожение растущего хлопка или других растений.

Верховный суд штата Техас, посчитав недостаточным применявшийся в Техасе единственный критерий конституционности частного делегирования – вопрос о том, является ли законодательная цель очевидной и существует ли защита от произвольного осуществления власти, выработал восемь критериев для определения конституционности частного делегирования:

1. Подлежат ли действия частного делегата существенному пересмотру со стороны государственного органа или другой ветви государственной власти?
2. Являются ли лица, затронутые действиями частного делегата, адекватно представленными в процессе принятия решений?
3. Ограничиваются ли полномочия частного делегата созданием правил или же он также применяет закон к конкретным лицам?
4. Есть ли у частного делегата денежный или иной личный интерес, который может противоречить его публичной функции?
5. Имеет ли частный делегат право определять преступные деяния или налагать уголовные санкции?
6. Является ли делегирование узким по продолжительности, объему и предмету?

7. Обладает ли частный делегат специальной квалификацией или подготовкой для выполнения порученной ему задачи?
8. Обеспечил ли законодательный орган достаточные стандарты для руководства частным делегатом в его работе?

Суд внимательно изучил передачу государственных полномочий Техасскому фонду борьбы с долгоносиками Болла в свете каждого критерия и пришел к выводу, что, поскольку некоторые из них не были выполнены, делегирование полномочий было неконституционным. Так, в части возможности пересмотра действия частного делегата (первый критерий) суд отметил, что хотя закон предусматривает определенный надзор за фондом со стороны уполномоченного по сельскому хозяйству, данный надзор является «неравномерным и неполным». Так, уполномоченный не имел права пересмотра таких важных решений, как размер взносов, принятых производителями, общая сумма средств, израсходованных на искоренение, сумма задолженности, понесенная фондом, или условия погашения таких долгов.

В данном случае лица, затронутые действиями частного делегата, адекватно представлены в процессе принятия решений (второй критерий), в связи с этим данный критерий удовлетворяет делегированию полномочий, поскольку производители в каждой зоне имеют право голосовать по вопросу о том, следует ли им участвовать в программе ликвидации и тем самым подчиняться юрисдикции фонда, а также могут одобрить или отклонить любую предложенную оценку финансирования ликвидации вредителей.

В части ограничения полномочий частного делегата только созданием правил (третий критерий), по мнению суда, фонд не ограничивался только разработкой руководящих принципов своих программ. Он фактически их применял ко всем производителям в зонах, где эта программа была утверждена.

По поводу наличия у частного делегата корыстных интересов, которые могут противоречить его публичной функции (четвертый критерий), то члены правления фонда – это хлопководы, которые имеют прямой денежный интерес в программах ликвидации, осуществляемых фондом.

Что касается возможности частного делегата определять преступные деяния или налагать уголовные санкции (пятый критерий), фонд имеет право налагать денежные штрафы, уничтожать сельскохозяйственные культуры, а также принимать правила, нарушение которых является уголовным преступлением.

Относительно продолжительности, объема и предмета (шестой критерий) делегирования необходимо отметить, что, несмотря на то, что данное делегирование имеет конкретную, узкую цель – искоренение долгоносиков Болла и других вредителей хлопчатника, ограничение стоимости и продолжительности программы отсутствует, за исключением того, что программа подпадает под действие Закона о техасском закате 1977 г.⁶

⁶ Данный закон предусматривал создание комиссии для проверки большинства государственных учреждений каждые двенадцать лет, чтобы определить, следует ли продолжать их деятельность или целесообразней их упразднить.

и что она должна быть прекращена, как только будут уничтожены долгоносики Болла.

В вопросе наличия у частного делегата специальной квалификации или подготовки для выполнения порученной ему задачи (седьмой критерий) в решении указывается, что хотя этот закон призван позволить тем, кто имеет непосредственный опыт в хлопковой промышленности, возглавить работу по искоренению вредителей, нет никаких гарантий того, что избранные лица действительно будут обладать специальной квалификацией или подготовкой в отношении искоренения долгоносиков. Более того, суд отметил, что неудовлетворение данного критерия оправдывается удовлетворением критерия об адекватном представительстве лиц, затронутых частными делегатами в процессе принятия решений (второй критерий). При этом суд подчеркнул, что трудно одновременно гарантировать адекватное представительство тех, кого это делегирование затрагивает, и наделить группу экспертов полномочиями по принятию решений.

Наконец, критерий наличия достаточных стандартов для руководства частным делегатом в его работе (восьмой критерий) также против частного делегирования. Законодательный орган предусмотрел очень мало законодательных норм для руководства фондом. Хотя закон предусматривает процедуры проведения зональных референдумов и определяет полномочия и обязанности совета фонда, он не дает никаких указаний относительно того, каким образом должны устанавливаться начисленные взносы или какая сумма долга может возникнуть у фонда. Таким образом, на практике фонд имел полную свободу действий по многим вопросам.

В заключение суд отметил, что передача полномочий частным субъектам не обязательно должна удовлетворять всем восьми указанным критериям, но в то же время суды должны, когда это возможно, узко читать частное делегирование, чтобы подтвердить их законность.

В данном деле, по мнению суда, недействительность делегирования не зависит от какого-либо одного положения закона, которое может быть узко истолковано; скорее, закон в целом представляет собой чрезмерно широкое делегирование законодательной власти частному субъекту, нарушая большинство из восьми критериев, которые изложены в решении.

Таким образом, судебная и административная практика США по передаче государственных полномочий организациям включает в себе большое число кейсов. В США также под критериями допустимости передачи государственных полномочий организациям понимаются критерии конституционности такой передачи, поскольку частное делегирование не должно нарушать определенные конституционные принципы. Как отмечается, судами США в течение нескольких десятилетий выработаны и применяются разные, в том числе по своей форме, критерии, что показывает достаточно сильную развитость как в целом института передачи полномочий, так и конкретно разработки вопроса критериев и условий конституционности частного делегирования в данной стране.

Критерии передачи государственных полномочий организациям, используемые в европейских странах и Европейском союзе

Многие европейские страны также располагают обширным опытом в сфере частного делегирования в силу достаточно длительной продолжительности его существования в этих государствах. К примеру, в Германии истинными примерами частного делегирования являются специальные агенты (*Beliehene*) – физические и юридические лица частного права, которым на основании закона, административного акта или административного договора переданы конкретные властные полномочия для осуществления их от собственного имени (Мицкевич, 2008). Данные специальные агенты (*Beliehene*) согласно § 1 абз. 4 Закона об административных процедурах являются органом в функциональном смысле (Мицкевич, 2002) и входят в систему публичного управления, осуществляют опосредованное государственное управление. Их действия (решения) могут быть обжалованы в административном суде. Специальные агенты (*Beliehene*) также самостоятельно несут ответственность перед гражданином в соответствии с § 839 Гражданского уложения во взаимосвязи со ст. 34 Основного закона (Васильева, 2008).

Так, например, в целях реализации Положения об экологическом аудите (*Öko-Audit-Verordnung*) необходимо было создать специальный орган, который бы осуществлял экологическую экспертизу. Вместо этого экологическую экспертизу поручили осуществлять обществу с ограниченной ответственностью как специальному агенту (*Beliehene*). Использование специальных агентов (*Beliehene*) возможно только на основании норм закона. На основании нормы закона может быть издан административный акт или заключен публично-правовой договор (Васильева, 2008).

Во Франции несколько иная ситуация с частным делегированием. Подлинные примеры реализации государственных полномочий независимыми организациями, как в Германии, во Франции отсутствуют. Существуют независимые административные органы (в Великобритании такие органы (организации) носят название «кванго»), появившиеся впервые в 1978 г., которые создаются обычно на основании закона в областях, «чувствительных» для прав граждан, – борьба против бюрократии, регуляция рыночной экономики с целью защиты граждан, информации и коммуникации. В этой связи у них двойная роль – представление интересов как граждан, так и публичной власти. К этим органам относятся банковская комиссия, совет по конкуренции, комиссия по биржевым операциям, Высший совет агентства «Франс-Пресс» и др. (Талапина, 2011).

У этих органов могут быть нормативные полномочия (издание общих норм или консультирование) и контрольные полномочия (пресечение нарушений, иногда право административной репрессии). Они сами не ответственны за регулирование своего сектора, но разделяют эту функцию с правительством и судом. Кроме того, данные органы представляют доклад о своей деятельности, часто публичный (там же).

Относительно независимых административных органов Конституционный Совет Франции выработал следующие принципы (критерии):

- независимость этих органов не должна нарушать принцип субординации, поскольку эти субъекты относятся к государству и подчинены судебному контролю;
- закон может наделять данные органы регламентированной компетенцией (правом издания нормативных актов), но только в отношении мер ограниченного круга действия, как по полю их применения, так и через их содержание, посредством механизма одобрения компетентного министра;
- власть налагать санкции существует при тех же условиях, что и обычные административные санкции. Эти санкции должны подчиняться пяти принципам: соответствие наказания совершенному нарушению; отсутствие наказания, лишаящего свободы; пропорциональность (соответствие миссии органа); несовместимость с уголовными санкциями; гарантия прав и свобод (право на судебное обжалование) (там же).

По сути, Конституционным Советом Франции выработаны критерии передачи государственных полномочий таким органам. Единственное, слово «независимый» не совсем вписывается в название данных органов в связи с тем, что они не являются полностью независимыми от государства. В этой связи данные органы больше напоминают российские государственные корпорации и публично-правовые компании, а такую передачу полномочий нельзя отнести к подлинным примерам передачи государственных полномочий организациям. В любом случае, в отношении передачи полномочий указанным органам выработаны достаточно важные приведенные выше критерии.

Европейский союз также имеет свои примеры частного делегирования. Так, основополагающим делом, связанным с передачей государственных полномочий организациям в судебной практике Европейского сообщества, является дело Мерони против Высшего органа Европейского сообщества угля и стали (Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.A.S. v High Authority of the European Coal and Steel Community, 1958). В данном деле речь идет о решении 14/55 Высшего органа Европейского сообщества угля и стали, которое делегировало свои полномочия Объединенному бюро потребителей лома черных металлов и Фонду выравнивания импорта лома черных металлов – брюссельским учреждениям, которым было поручено создать финансовую структуру для обеспечения регулярных поставок лома черных металлов на общий рынок.

В указанном деле Европейским Судом (высшая инстанция Суда Европейского союза)⁷ также были выработаны определенные критерии для осуществления частного делегирования. Так, в решении было обращено внимание на следующие моменты:

- 1) Делегированная власть может иметь не больше власти, чем та, которой пользуется делегирующая власть.

В данном деле Европейский Суд отметил, что если бы делегированные полномочия осуществлялись непосредственно Высшим органом Европей-

⁷ Не путать с Европейским судом по правам человека.

ского сообщества угля и стали, то указанный орган должен был бы соблюдать определенные процедуры, предусмотренные Договором о создании Европейского объединения угля и стали (Парижский договор) (далее – Договор), такие как изложение причин своих решений, рассмотрение своих решений Европейским Судом и т.д. А поскольку эти условия не были привязаны к полномочиям, делегированным брюссельским учреждениям, то в действительности им предоставлены более широкие полномочия, чем те, которые Высший орган имеет по Договору. Следовательно, по мнению Европейского Суда, данное делегирование нарушило Договор. Указанный первый критерий Мерони ограничивает диапазон делегируемой власти – не более того, чем пользуется делегирующая сторона, а также требует, чтобы к осуществлению государственных полномочий организациями предъявлялись те же условия и требования, что и для делегирующего органа.

- 2) Делегирование полномочий может быть законным только в том случае, если оно предполагает четко определенные исполнительные полномочия, осуществление которых, следовательно, может подлежать строгому пересмотру делегирующей стороны и иных органов публичной власти в свете объективных критериев, определенных делегирующим органом.

По мнению Европейского Суда, такое делегирование отличается от делегирования дискреционных полномочий, что само по себе является довольно проблематичным, поскольку оно предполагает «фактическую передачу ответственности», когда выбор делегирующей стороны заменяется выбором частного делегата. Второй критерий, по-видимому, сосредоточен на контроле за объемом полномочий, которые могут быть делегированы (Donnelly, 2007). На этом основании была также признана недостаточной конкретизация объема переданных полномочий. Предоставление полномочий по таким критериям, как определение «максимальной импортной цены», «цены выравнивания» и «критериев для расчета экономии на ломе», предполагает «широкую свободу усмотрения» и требует согласования многих требований разнообразной и сложной экономической политики. Объективные критерии, определяющие решение учреждений, отсутствовали, и, хотя Высший орган оставил за собой право отказать в одобрении любого решения брюссельских учреждений, данное обстоятельство не было сочтено достаточным для обеспечения того, чтобы передача полномочий оставалась в рамках рекомендованных судом пределов.

- 3) Даже в том случае, когда определенный орган власти имеет право делегировать свои полномочия, делегирование не может быть презумпцией, и делегирующий орган должен принять четкое решение о передаче полномочий. Данное положение означает, что акт делегирования должен быть сформулирован и не может возникнуть автоматически.

Третий критерий Мерони не накладывает существенного ограничения на делегирование и заявляет о том, что акт делегирования должен быть четко сформулирован. Данный критерий является напоминанием о международном контексте решения Мерони, которое было принято в то время, когда Европейский союз был гораздо менее интегрирован и развит, чем в настоящее время.

Таким образом, вопрос критериев и условий передачи государственных полномочий организациям во Франции и Германии не столь сильно проработан. В то время как в рамках Европейского союза по делу Мерони Европейским Судом были сформулированы очень ценные критерии для управления частным делегированием, которые в большей степени нашли свое дальнейшее активное применение во внесудебном порядке, нежели в судебной практике (там же).

Особенности применения зарубежных критериев допустимости передачи государственных полномочий организациям в российском правовом порядке

Целью настоящей работы является не только описание ситуации по рассматриваемому вопросу в США и Европе, а также то, что конкретно изработанного данными государствами в вопросе частного делегирования опыта может оказаться полезным для российского правового порядка, имея в виду, что «задача вовсе не в копировании западного правового регулирования, а в устранении недостатков российского права с помощью сравнительно-правовых знаний» (Слыщенко, 2018, с. 229).

Проанализировав отечественный и зарубежный опыт применения критериев передачи государственных полномочий организациям, выясним, какие из них могут представлять наибольший интерес для современной России с учетом особенностей развития нашей страны и нашей правовой системы.

Если рассматривать исторический аспект развития института передачи государственных полномочий организациям в России, то, в отличие от западных стран, оно началось совсем недавно, а именно после распада СССР. Тогда как, например, в США данный институт возник и начал развиваться уже с XIX в.

Важно также отметить, что по сравнению с Россией, где государство в виде своего первого лица (царь, император, генеральный секретарь и т.д.) с древних времен и по сей день играет роль своего рода патриарха и отца для народа (Краснов, 2008), в США, напротив, существует традиционное недоверие к государственному механизму, что, в свою очередь, заложило основу для иного понимания, в том числе таких вещей, как неприкосновенность частной жизни. «По существу, американское право на защиту частной жизни... представляет собой свободу от государственного вмешательства, особенно в стенах своего дома... На первый план выдвигаются опасения, относящиеся к поддержанию своего рода личного суверенитета в собственных стенах» (Whitman, 2004).

Поэтому не все случаи делегирования полномочий, практикующиеся на Западе, возможны в России. По крайней мере, невозможно даже представить, чтобы в России в ближайшее время, например, появились частные тюрьмы.

Еще одним немаловажным моментом в этом вопросе является реальная развитость механизмов рыночной экономики. Данный механизм в США

и Европе сложился и функционирует уже несколько веков, в то время как на путь рыночной экономики Россия встала только после распада СССР, и сегодня наша экономика еще далека от реальной рыночной, поскольку настоящая рыночная экономика не предполагает столь существенного ее регулирования и присутствия в ней государства (Доклад ФАС России, 2019, с. 13–15).

Важно понимать, что развитие института частного делегирования напрямую связано с развитостью рыночной экономики, и ее слабое развитие является непреодолимой преградой для частного делегирования. Без обоюдной выгоды для независимых частных делегатов и государства невозможно активное развитие частного делегирования (Donnelly, 2007). Поэтому если в практике западных стран стало вполне естественным подчинение правового регулирования в вопросе делегирования полномочий рациональности человека экономического (*homo economicus*), который стремится к увеличению собственного благосостояния посредством не вполне безупречных, но все же эффективных рыночных механизмов (Слыщенков, 2018, с. 240), то у нас такой подход осложнен отсутствием нормально функционирующих механизмов рыночной экономики и сложившейся ментальностью. Понимание сути и смысла частной собственности и рыночной экономики людьми нашей страны кардинально отличается от ее понимания жителями развитых западных стран⁸. Кроме того, сказываются особенности развития России, связанные прежде всего с ее уникальной культурой и менталитетом, в которых духовная составляющая для человека превалирует над материальной⁹.

В целом, учитывая культурные и иные особенности нашего государства, рассмотренные критерии допустимости (конституционности) частного делегирования в других странах вполне можно применить и в нашей стране. Следуя практике судов США и Европы, Конституционный Суд РФ, например, также может принять аналогичные критерии и стандарты допустимости частного делегирования, проведя их тщательный анализ и решив, какие из приведенных ранее критериев наиболее эффективны и практичны в применении, а также соответствуют особенностям российского государства. Так, например, подход, примененный Верховным судом штата Техас, при котором для решения вопроса о допустимости частного делегирования используются одновременно несколько критериев, представляется наиболее предпочтительным и эффективным, поскольку в таких случаях данные критерии более конкретны и сокращают простор для интерпретаций частного делегирования, могущим привести не к тем результатам, которые предполагались. Практически все рассмотренные отдельные положения и критерии по сути соответствуют критериям Верховного суда штата Техас, они учитывают большее количество вопросов и проблем, которые могут

⁸ Россияне оказались не готовы к рыночной экономике. URL: <https://inosmi.ru/economic/20160219/235469451.html> (дата обращения: 29.11.2020). Большая часть россиян не приемлет рыночной экономики. URL: <http://krasvremya.ru/bolshaya-chast-rossiyan-ne-priemlet-rynochnoj-ekonomiki/> (дата обращения: 29.11.2020).

⁹ Нужны ли России «универсальные» ценности? URL: <https://rg.ru/2020/06/17/nuzhny-li-rossii-universalnye-cennosti.html> (дата обращения: 29.11.2020).

возникнуть при передаче полномочий. Более того, подобные критерии являются своеобразным чек-листом, на который можно ориентироваться при передаче государственных полномочий организациям.

Представляется, что только такой достаточно жесткий, строгий и конкретный подход в этом вопросе, примененный Верховным судом штата Техас, позволит увидеть в целом определенную пользу и эффект института делегирования государственных полномочий организациям для государственного управления и развития экономики, поскольку в настоящее время даже в США и Европе отмечается, что многие случаи частного делегирования неэффективны (Donnelly, 2007). Что касается российского права, то подобные критерии существенно помогли бы ограничить и сделать более обоснованной передачу многих государственных полномочий таким организациям, как государственные корпорации и Фонд «Сколково», об эффективности и законности передачи которым государственных полномочий постоянно не утихают споры¹⁰ (Комарова, 2011; Мочалов, 2011).

Таким образом, частное делегирование является одним из механизмов решения проблем государственного управления и развития экономики, и как таковой он должен быть качественным и эффективным. И именно детальные критерии значительно повышают эффективность передачи государственных полномочий организациям и предотвращают возникновение нежелательных ситуаций, а потому наиболее предпочтительны также и для российского правопорядка.

Заключение

Что касается возможности применения зарубежных критериев передачи государственных полномочий организациям в российском правопорядке, то нужно четко представлять, что какие-либо гарантии того, что данные иностранные образцы являются лучшим решением для отечественного правопорядка, в этом вопросе отсутствуют. По сути, рассмотренные критерии – это один из вариантов того, каким образом возможно правовое регулирование в этой сфере.

Чужой опыт необходимо учитывать, поскольку представленные критерии – это результат многолетней законодательной и правоприменительной практики и представляют собой ценный материал, изучение и анализ которого поможет избежать многих ошибок и использовать очевидные преимущества при разработке отечественного правового регулирования в вопросе установления и применения критериев и условий передачи государственных полномочий организациям.

¹⁰ Убивают конкурентов: глава ФАС призвал уничтожить госкорпорации. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/08/29/12610621.shtml> (дата обращения: 30.11.2020).

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева С.В. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 5. – Т. 108. – С. 28–37.
2. Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2008. – № 2. – С. 65–75.
3. Комарова В.В. Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра «Сколково») // Российская юстиция. – М.: Юрист, 2011. – № 6. – С. 44–47.
4. Краснов М.А. Глава государства: рецепция идеи «отцовства» // Общественные науки и современность. – М.: Наука, 2008. – № 5. – С. 68–79.
5. Мицкевич Л.А. Основы административного права Германии: Монография. Красноярск: ИПК СФУ, 2008.
6. Мицкевич Л. А. Понятие государственного управления в административном праве Германии // Государство и право. – 2002. – № 6. – С. 85–90.
7. Мочалов А.Н. Сколково: конституционно-правовая инновация. 2011. URL: http://constpravo.ucoz.ru/skolko_konstitucionno-pravovaja_innovacija.pdf. (дата обращения: 30.11.2020).
8. Романовская О. В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям. Монография. – М.: Проспект, 2019.
9. Слыщенко В.А. Методы сравнительного правоведения: значение для постсоветской юриспруденции // Проблемы постсоветской теории и философии права: перспективы свободного общества. Сборник статей. – М.: Юрлитинформ, 2018. – С. 224–270.
10. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография // СПС «Консультант Плюс».
11. Талапина Э. В. Публичное право и экономика: Курс лекций. – М.: Волтерс Клувер, 2011.
12. Ямпольская Ц.А. Общественные организации и развитие советской социалистической государственности. – М.: Юрид. лит., 1965.
13. Ястребов О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2016. – № 5. – С. 31–39.
14. David M. Lawrence. Private Exercise of Governmental Power, 61 Ind. L.J. 647 (Fall, 1986). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=analytical-materials&id=urn:contentItem:3S3V-2680-00CW-G0JW-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
15. Donnelly C. M. Delegation of governmental power to private parties: a comparative Perspective. Oxford University Press. 2007. P. 457.

16. Liebmann G. W. Delegation to Private Parties in American Constitutional Law // Indiana Law Journal. 1975. Vol. 50. Iss. 4. Article 3. URL: <https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol50/iss4/3> (дата обращения: 27.08.2020).
17. Jaffe L.L. Law Making by Private Groups. 51 HARV. L. REV. 201, 248. 1937.
18. Volokh A. The New Private-Regulation Skepticism: Due Process, Non-Delegation, And Antitrust Challenges. 37 Harv. J.L. & Pub. Pol'y 931 (Summer, 2014). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=analytical-materials&id=urn:contentItem:5CJX-4GX0-00CW-H0K4-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
19. Whitman J.Q. The Two Western Cultures of Privacy: Dignity versus Liberty // The Yale Law Journal. 2004. Vol. 113. № 6. P. 1151–1221.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Доклад ФАС России о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год. URL: <https://fas.gov.ru/documents/686911> (дата обращения: 29.11.2020).
2. Cal. State Employees' Ass'n v. Cal., 199 Cal. App. 3d 840, 245 Cal. Rptr. 232, 1988 Cal. App. LEXIS 245 (Court of Appeal of California, Third Appellate District March 22, 1988). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RX6-JG60-003D-J0G2-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
3. California State Employees' Assn. v. Williams, 7 Cal. App. 3d 390, 86 Cal. Rptr. 305, 1970 Cal. App. LEXIS 2171 (Court of Appeal of California, Third Appellate District April 13, 1970). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-95N0-003C-J4KS-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
4. Currin v. Wallace, 306 U.S. 1, 59 S. Ct. 379, 83 L. Ed. 441, 1939 U.S. LEXIS 854 (Supreme Court of the United States January 30, 1939, Decided). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S4X-87D0-003B-74CX-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
5. Gardiner v. Stanley Orchards, Inc., 105 Misc. 2d 460, 432 N.Y.S.2d 335, 1980 N.Y. Misc. LEXIS 2527 (Supreme Court of New York, Special Term, Ulster County September 30, 1980). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-G7M0-003C-F0NF-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
6. In re Donovan J., 58 Cal. App. 4th 1474, 68 Cal. Rptr. 2d 714, 1997 Cal. App. LEXIS 905, 97 Cal. Daily Op. Service 8536, 97 Daily Journal DAR 13786 (Court of Appeal of California, Second Appellate District, Division Four November 6, 1997, Decided). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RJ8-M3V0-0039-40BW-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).

7. In the Matter of The North Carolina State Board of Dental Examiners, 151 F.T.C. 607, 2011 FTC LEXIS 188. URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=administrative-materials&id=urn:contentItem:53RF-N950-01KP-416P-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
8. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.A.S. v High Authority of the European Coal and Steel Community. Judgment of the European Court of Justice, June 13, 1958. Case 9–56.
9. Motor Vehicle Mfrs. Ass’n v. State, 75 N.Y.2d 175, 550 N.E.2d 919, 551 N.Y.S.2d 470, 1990 N.Y. LEXIS 89 (Court of Appeals of New York January 18, 1990, Decided). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S2R-9PD0-003V-B291-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
10. State Compensation Ins. Fund v. Riley, 9 Cal. 2d 126, 69 P.2d 985, 1937 Cal. LEXIS 368, 111 A.L.R. 1503 (Supreme Court of California June 24, 1937). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-96Y0-003D-W1XN-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).
11. Texas Boll Weevil Eradication Found. v. Lewellen, 952 S.W.2d 454, 1997 Tex. LEXIS 48, 40 Tex. Sup. J. 523 (Supreme Court of Texas April 30, 1997, Delivered). URL: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S0V-17V0-003C-20RV-00000-00&context=1516831> (дата обращения: 27.08.2020).

CRITERIA (CONDITIONS) FOR THE DELEGATION OF STATE POWERS TO ORGANIZATIONS: THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES

Rafael Z. Khasyanov

Postgraduate Student of the Department of Public Law Disciplines
of the National Research University Higher School of Economics.

Address: 20 Miasnitskaya Str, 101000 Moscow, Russian Federation.

E-mail: raf1944@rambler.ru

ORCID: 0000-0002-9363-0460

Researcher ID: A-8502-2018

SPIN-код РИНЦ: 7919-2227

Abstract

The article presents the study and analysis of the experience of foreign countries in the issue of criteria and conditions for delegating state powers to organizations. The purpose of the study is to identify the most optimal and effective approaches to establishing and applying criteria and conditions for the delegation of state powers to organi-

zations. The research tasks in this work include examining the Russian experience and positions of Russian scientists on this issue, and the US experience, where most fully and disclosed in detail studied the issue, and analysing the experience of European countries such as France and Germany, and the European Union. As a research method, the author uses analysis of the scientists' positions and mainly the judicial practice of foreign courts, which consider and explore the criteria and conditions for the delegation of state powers to organizations. The study showed that there is no detailed legal regulation of criteria and conditions for the delegation of state powers to organizations in the Russian law. The analysis of foreign judicial practice has led the author to the conclusion that the most effective approach to the application of criteria and conditions for the delegation of state powers to organizations is a multi-factor analysis, like the one developed by the Supreme court of Texas, including several independent criteria, which makes them more specific and reduces the scope for different interpretations of delegating the powers.

Keywords: state powers; criteria for delegation of powers; private delegation; private delegate; non-delegation doctrine; the Due Process Clause.

Citation: Khasyanov, R.Z. (2021). Kriterii (usloviya) peredachi gosudarstvennykh polnomochiy organizatsiyam: opyt zarubezhnykh stran [Criteria (conditions) for the delegation of state powers to organizations: The experience of foreign countries]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 155–179 (in Russian).

REFERENCES

1. Vasil'eva, S.V. (2015). Peredacha gosudarstvennykh polnomochiy organizatsiyam: pravovoy mekhanizm [The transfer of state powers to organizations: Legal mechanism]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no 5, vol. 108, pp. 28–37.
2. Vasil'eva, A.F. (2008). Delegirovanie gosudarstvennykh funktsii sub»ektam chastnogo prava [Delegation of state functions to subjects of private law: Comparative analysis]. *Pravovedenie*, no 2, pp. 65–75.
3. Komarova, V.V. (2011). Osobyi pravovoi status territorii v Rossii (na primere innovatsionnogo tsentra «Skolkovo») [Special legal status of territories in Russia (the study of the SKOLKOVO innovation center)]. *Rossiyskaya yustitsiya*, no 6, pp. 44–47.
4. Krasnov, M.A. (2008). Glava gosudarstva: retsepsiya idei «ottsovstva» [Head of state: reception of the idea of «fatherhood»]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no 5, pp. 68–79.
5. Mitskevich, L.A. (2008). *Osnovy administrativnogo prava Germanii: Monografiya* [Fundamentals of administrative law in Germany: A monograph]. Krasnoyarsk: IPK SFU.
6. Mitskevich, L. A. (2002). Ponyatie gosudarstvennogo upravleniya v administrativnom prave Germanii [The concept of public administration in the administrative law of Germany]. *Gosudarstvo i pravo*, no 6, pp. 85–90.
7. Mochalov, A.N. (2011). *Skolkovo: konstitutsionno-pravovaya innovatsiya* [SKOLKOVO: constitutional and legal innovation]. Available at: http://constpravo.ucoz.ru/skolkovo_konstitucionno-pravovaja_innovaciya.pdf (accessed: 30 November 2020).

8. Romanovskaya, O.V. (2019). *Konstitutsionnye osnovy delegirovaniya gosudarstvenno-vlastnykh polnomochii negosudarstvennym organizatsiyam. Monografiya* [The constitutional basis for the delegation of state power non-governmental organizations]. Moscow: Prospekt.
9. Slyshchenkov, V.A. (2018). *Metody sravnitel'nogo pravovedeniya: znachenie dlya postsovet-skoi yurisprudentsii* [Methods of comparative law: Implications for post-soviet jurisprudence]. In: *Problemy postsovet-skoi teorii i filosofii prava: perspektivy svobodnogo obshchestva. Sbornik statei* [Problems of post-Soviet theory and philosophy of law: Prospects for a free society. Digest of articles]. Moscow: Yurlitinform, pp. 224–270.
10. Talapina, E.V. (2015). *Gosudarstvennoe upravlenie v informatsionnom obshchestve (pravovoi aspekt): monografiya* [Public administration in the information society (legal aspect)]. SPS «Konsul'tant Plyus».
11. Talapina, E.V. (2011). *Publichnoe pravo i ekonomika: kurs lektsii* [Public law and economics]. Moscow: Volters Kluver.
12. Yampol'skaya, Ts.A. (1965). *Obshchestvennye organizatsii i razvitie sovetskoi sotsialisticheskoi gosudarstvennosti* [Public organizations and the development of the Soviet socialist statehood]. Moscow: Yuridicheskaya literatura.
13. Yastrebov, O.A. (2016). *Delegirovanie gosudarstvennykh polnomochiy i funktsiy negosudarstvennym organizatsiyam* [Delegation of state powers and functions to non-governmental organizations]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo*, no 5. pp. 31–39.
14. Lawrence, D. M. (1986). Private exercise of governmental power, 61 Ind. L.J. 647. Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=analytical-materials&id=urn:contentItem:3S3V-2680-00CW-G0JW-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
15. Donnelly, C.M. (2007). *Delegation of governmental power to private parties: a comparative Perspective*. Oxford University Press.
16. Liebmann, G.W. (1975). Delegation to private parties in American constitutional law. *Indiana Law Journal*, vol. 50, no 4, art. 3. Available at: <https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol50/iss4/3> (accessed: 27 August 2020).
17. Jaffe, L.L. (1937). *Law Making by Private Groups*, 51 HARV. L. REV. 201, 248.
18. Volokh, A. (2014). The new private-regulation skepticism: Due process, non-delegation, and antitrust challenges. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 37, no. 3. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2335659> (accessed: 27 August 2020).
19. Whitman, J.Q. (2004). The two western cultures of privacy: Dignity versus liberty. *The Yale Law Journal*, vol. 113, no 6, pp. 1151–1221.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Doklad FAS Rossii o sostoyanii konkurentsii v Rossiiskoi Federatsii za 2019 god. Available at: <https://fas.gov.ru/documents/686911> (accessed: 29 November 2020).

2. Cal. State Employees' Ass'n v. Cal. (1988). 199 Cal. App. 3d 840, 245 Cal. Rptr. 232, 1988 Cal. App. LEXIS 245 (Court of Appeal of California, Third Appellate District March 22, 1988). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RX6-JG60-003D-J0G2-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
3. California State Employees' Assn. v. Williams (1970). 7 Cal. App. 3d 390, 86 Cal. Rptr. 305, 1970 Cal. App. LEXIS 2171 (Court of Appeal of California, Third Appellate District April 13, 1970). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-95N0-003C-J4KS-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
4. Currin v. Wallace (1939). 306 U.S. 1, 59 S. Ct. 379, 83 L. Ed. 441, 1939 U.S. LEXIS 854 (Supreme Court of the United States January 30, 1939, Decided). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S4X-87D0-003B-74CX-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
5. Gardiner v. Stanley Orchards, Inc. (1980). 105 Misc. 2d 460, 432 N.Y.S.2d 335, 1980 N.Y. Misc. LEXIS 2527 (Supreme Court of New York, Special Term, Ulster County September 30, 1980). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-G7M0-003C-F0NF-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
6. In re Donovan J. (1997). 58 Cal. App. 4th 1474, 68 Cal. Rptr. 2d 714, 1997 Cal. App. LEXIS 905, 97 Cal. Daily Op. Service 8536, 97 Daily Journal DAR 13786 (Court of Appeal of California, Second Appellate District, Division Four November 6, 1997, Decided). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RJ8-M3V0-0039-40BW-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
7. In the Matter of The North Carolina State Board of Dental Examiners (2011). 151 F.T.C. 607, 2011 FTC LEXIS 188. Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=admin-istrative-materials&id=urn:contentItem:53RF-N950-01KP-416P-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
8. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.A.S. v High Authority of the European Coal and Steel Community (1958). Judgment of the European Court of Justice, June 13, 1958. Case 9–56.
9. Motor Vehicle Mfrs. Ass'n v. State (1990). 75 N.Y.2d 175, 550 N.E.2d 919, 551 N.Y.S.2d 470, 1990 N.Y. LEXIS 89 (Court of Appeals of New York January 18, 1990, Decided). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S2R-9PD0-003V-B291-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
10. State Compensation Ins. Fund v. Riley (1937) 9 Cal. 2d 126, 69 P.2d 985, 1937 Cal. LEXIS 368, 111 A.L.R. 1503 (Supreme Court of California June 24, 1937). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3RRS-96Y0-003D-W1XN-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).
11. Texas Boll Weevil Eradication Found. v. Lewellen (1997). 952 S.W.2d 454, 1997 Tex. LEXIS 48, 40 Tex. Sup. J. 523 (Supreme Court of Texas April 30, 1997, Delivered). Available at: <https://advance.lexis.com/api/document?collection=cases&id=urn:contentItem:3S0V-17V0-003C-20RV-00000-00&context=1516831> (accessed: 27 August 2020).

РОЛЬ ИМИДЖА РОССИЙСКИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК РАБОТОДАТЕЛЯ В ПРИВЛЕЧЕНИИ МОЛОДЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ

Васильев Д.К., Кучеров Д.Г., Цыбова В.С.¹

Аннотация

Важнейшей задачей российских органов государственной власти как работодателей является привлечение молодых квалифицированных специалистов. Целью исследования было определение взаимосвязи атрибутов имиджа российских органов государственной власти как работодателей и их привлекательности для молодых специалистов. На основе литературного обзора выдвинуты гипотезы о положительной взаимосвязи между восприятием инструментальных, символических атрибутов имиджа работодателя органов государственной власти и его привлекательностью. Для достижения цели и проверки гипотез была использована модель инструментально-символических атрибутов имиджа работодателя, ранее успешно применявшаяся в зарубежных исследованиях коммерческих организаций. Модель была адаптирована под контекст государственной службы, и был разработан оригинальный опросник для анкетирования среди молодых специалистов. Результаты опроса 83 респондентов выявили значимость инструментальных атрибутов имиджа работодателя российских органов государственной власти (включая стабильные гарантии занятости, безопасное рабочее место и хороший социальный пакет) в восприятии их привлекательности молодыми специалистами. На основе результатов исследования сформулированы релевантные рекомендации для совершенствования имиджевой политики на рынке труда органами государственной власти.

Ключевые слова: молодые специалисты; государственная служба; привлечение персонала; имидж организации как работодателя; бренд работодателя.

¹ Васильев Дмитрий Кириллович – магистрант программы «Менеджмент и развитие городских агломераций» Института «Высшая школа менеджмента» Санкт-Петербургского государственного университета. Адрес: Санкт-Петербургский государственный университет. 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7/9. E-mail: st056596@student.spbu.ru

Кучеров Дмитрий Геннадьевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры организационного поведения и управления персоналом Института «Высшая школа менеджмента» Санкт-Петербургского государственного университета. E-mail: kucherov@gsom.spbu.ru

Цыбова Виктория Сергеевна – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры организационного поведения и управления персоналом Института «Высшая школа менеджмента» Санкт-Петербургского государственного университета. E-mail: tsybova@gsom.spbu.ru

Введение

Имиджевая политика и управление брендом работодателя становятся важнейшими инструментами присутствия государственных и коммерческих организаций на рынке труда, обеспечивающими задачу привлечения квалифицированных сотрудников. Органы государственной власти достаточно остро ощущают проблему дефицита квалифицированных сотрудников, во многом связанную с ограничениями бюджета для достижения задачи полноценного кадрового обеспечения (Зайцева, 2016) и сформированными процедурами и регламентами закрытия вакантных должностей. Особенно трудоемким становится привлечение молодых специалистов на государственную службу, что обусловлено высокой конкуренцией с коммерческими организациями (Зайцева, Нежина, 2019) и стереотипными, зачастую негативными представлениями студентов и выпускников вузов о карьере на государственной службе, даже у тех, кто обучается на программах по государственному и муниципальному управлению (Кучеров, Пикулева, 2015).

Несмотря на пандемию COVID-19 и повышение уровня безработицы в России в 2020 г., спрос на специалистов со стороны органов государственной власти оставался стабильно высоким: количество вакансий на госслужбе выросло на 20% за II квартал 2020 г. и на 43% – по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (ТАСС, 2020). При этом до настоящего момента в России не сложилось единого подхода к привлечению молодежи для работы в органы государственной власти, хотя в некоторых регионах отдельные инициативы успешно реализуются. Так, в Санкт-Петербурге за последние семь лет средний возраст государственных служащих сократился с 47 до 40 лет. Это стало своеобразным ответом на запрос губернатора Санкт-Петербурга на то, «чтобы городом управляли не менее 35% молодых специалистов» (ТАСС, 2019). С целью привлечения квалифицированных специалистов в городе при поддержке комитета госслужбы и кадровой политики реализуется программа трех резервов, одним из которых выступает Молодежный кадровый резерв (Администрация Санкт-Петербурга, 2021).

Целью настоящей статьи является определение взаимосвязи инструментальных и символических атрибутов имиджа органов государственной власти как работодателей и их привлекательности для молодых специалистов. Концептуальной основой работы выступает теория инструментальных-символических атрибутов (*instrumental-symbolic framework*) имиджа работодателя Филипа Лиевенса и Скотта Хайхауза (Lievens & Highhouse, 2003).

Для достижения поставленной цели в статье проведен анализ релевантных зарубежных исследований имиджа работодателя органов государственной власти, в том числе выбора молодыми специалистами органа государственной власти как работодателя, дан обзор теории инструментально-символических атрибутов имиджа работодателя как основы для проведения эмпирического исследования. Пилотажный опрос позволил авторам протестировать модель инструментально-символических атрибутов имиджа органов государственной власти как работодателей на выборке из 83 молодых специалистов из России.

В ходе исследования авторы отвечают на следующие вопросы: «Каковы различия в восприятии идеального работодателя и органов государственной власти между молодыми специалистами, планирующими и не планирующими карьеру на государственной службе?», «Как влияют инструментальные атрибуты имиджа работодателя на привлекательность органов государственной власти как работодателей для молодых специалистов?», «Как влияют символические атрибуты имиджа работодателя на привлекательность органов государственной власти как работодателей для молодых специалистов?».

Теоретические основы исследования

С проблемами привлечения квалифицированных сотрудников органы государственной власти из стран с развитыми экономиками столкнулись около 20 лет назад (Vandenabeele, Hondeghem & Steen, 2004). В отчете экспертов из Организации экономического сотрудничества и развития (OECD) в качестве ключевых барьеров развития отмечались дефицит ключевых навыков в госсекторе и низкая конкурентоспособность государственных организаций, что подтвердили эксперты из 11 стран (Австрия, Канада, Дания, Германия, Южная Корея, Италия, Норвегия, Польша, Швеция, Португалия и Испания). Они сформулировали следующие препятствия для привлечения молодых специалистов и выпускников вузов в государственные организации (Äijälä, 2001):

- низкий уровень оплаты труда в сравнении с коммерческим сектором экономики;
- противоречивый и даже зачастую негативный имидж госсектора в восприятии молодых специалистов;
- медленное продвижение по карьерной лестнице;
- отсутствие четкого карьерного планирования;
- ограниченный набор технологий привлечения студентов и выпускников, применяемый в органах государственной власти.

К перспективным стратегиям усиления привлекательности органов государственной власти как работодателей члены OECD отнесли реформирование систем обучения, развития и вознаграждения персонала, а также разработку системы мероприятий по совершенствованию имиджа. Последняя включала создание коммуникационной стратегии, в том числе проведение исследования среди работников и соискателей, разработку и продвижение ценностного предложения органов государственной власти на рынке труда, персонализацию коммуникаций за счет вовлечения сотрудников в продвижение имиджа работодателя. При этом ценностное предложение работодателя понимается как совокупность благ, предлагаемых сотруднику работодателем; причины, по которым кандидат выбирает организацию среди других потенциальных работодателей, а сотрудник отказывается принять поступающие ему предложения других организаций (Бруковская, Осовицкая, 2011).

Имидж работодателя выступает частью организационного имиджа. В организационной теории организационный имидж – это целостное и яркое впечатление индивида или определенной группы людей об организации, которое выступает результатом их осмысления и коммуникации с этой организаци-

ей (Hatch & Schultz, 1997). Традиционно проблемы организационного имиджа рассматриваются в рамках двух теорий: организационной идентичности и теории сигналов. В фокусе внимания теории организационной идентичности находится внутренний имидж организации как коллективный, разделяемый сотрудниками образ этой организации с присущими ей узнаваемыми и отличительными особенностями (Christensen & Askegaard, 2001). Теория сигналов в приложении к рынку труда изучает влияние информации, поступающей к кандидату на вакантную должность в процессе поиска работы (например, во время телефонного и очного интервью с работодателем, из средств массовой информации), на его восприятие и отношение к потенциальному работодателю (Younis & Hammad, 2020). Таким образом, имидж работодателя включает набор эмоционально окрашенных, образных ощущений и представлений участников рынка труда (прежде всего, кандидатов и работников) о компании как работодателе. Основу бренда работодателя – позитивно-ценностных ассоциаций об организации как уникальном работодателе на рынке труда (Кучеров, 2012) – составляет положительный имидж. В настоящей работе рассматривается только внешний имидж работодателя. Тематика имиджа работодателя привлекает внимание и отечественных исследователей, что нашло отражение в ряде диссертационных исследований (например, Алексеева, 2010; Кучеров, 2012; Малышева, 2013). Исследователи сходятся во мнении, что имидж работодателя выступает важнейшим фактором привлечения квалифицированных сотрудников, включая молодых специалистов.

Ощущения и представления участников рынка труда о компании как работодателе формируются из восприятия атрибутов имиджа. В западной литературе наиболее известной классификацией атрибутов имиджа работодателя является модель инструментальных-символических атрибутов имиджа работодателя Лиевенса-Хайхауза. Под *инструментальными атрибутами* понимаются те, которые касаются объективной, конкретной, фактической информации о работодателе, например, оплате труда, графике работы, расположении организации. *Символическими атрибутами* выступают те, которые связаны с субъективными и неосознанными характеристиками организации (например, ее корпоративная культура и психологический климат) и формируются в сознании соискателя в процессе непосредственного или опосредованного взаимодействия с ней.

Исследования, проведенные ранее, показывают различия в значимости атрибутов имиджа работодателя для молодых специалистов, выбравших для карьеры коммерческие организации и госсектор. Так, опрос студентов-миллениалов из канадских вузов (Ng & Gossett, 2013) показал, что для выбравших в качестве места работы органы государственной власти наиболее значимыми атрибутами работодателя выступают высокие этические стандарты, социальная ответственность, прогрессивная рабочая среда, разнообразие рабочей силы и ответственное отношение к окружающей среде. Для студентов, выбравших коммерческие организации, наиболее значимыми атрибутами работодателя были инновационность, лидерство в отрасли, финансовая сила, высокие этические стандарты и привлекательное местоположение. Через несколько лет эти же авторы провели опрос среди сту-

дентов-бакалавров Ботсваны, обучающихся по профилям «Бизнес» и «Государственное управление». Опрос выявил, что для контекста исследования такие характеристики респондентов, как альтруизм и внутренняя мотивация (*intrinsic motivation*), не определяли выбор карьеры в государственном или коммерческом секторе экономики (Ng, Gossett, Chinyoka & Obasi, 2016).

Первичная апробация модели инструментальных-символических атрибутов имиджа работодателя была осуществлена в банковском секторе Бельгии (Lievens & Highhouse, 2003). Позднее было проведено исследование значимости атрибутов имиджа при выборе организаций государственной военной службы как работодателя: опрос студентов старших курсов вузов Бельгии выявил большую значимость символических атрибутов имиджа работодателя (азарта, престижа и бодрости), чем инструментальных (Lievens, Van Hove & Schreurs, 2005). Дальнейшая апробация модели инструментально-символических атрибутов в рекрутменте (Lievens, 2007; Lievens & Van Hove, Anseel, 2007; Schreurs, Druart, Proost & De Witte, 2009; Van Hove & Saks, 2011) позволила сделать следующие выводы.

Во-первых, как инструментальные, так и символические атрибуты имиджа работодателя могут быть связаны с привлечением соискателей в организацию, а также идентификацией организации на рынке труда и желанием сотрудников рекомендовать свою организацию другим. Во-вторых, с точки зрения относительной важности, символические атрибуты имиджа объясняли больший круг различий в привлекательности организации как работодателя, чем инструментальные атрибуты. В-третьих, организации лучше дифференцировались относительно друг от друга на основе символических атрибутов имиджа работодателя, нежели на основе инструментальных. Подобные выводы касались молодых специалистов поколения «Миллениалы» или «Поколение Y», родившихся в период с 1982 по 1999 гг. К отличительным трудовым мотивам миллениалов относят быстрый карьерный и профессиональный рост, баланс между работой и личной жизнью, высокий уровень мобильности, готовность к переменам и работе в условиях многозадачности (Mahmoud, Fuxman, Mogh, Reisel & Grigoriou, 2020). Представителей поколения Z или «цифрового поколения» (родились в 2000-е гг.) описывают как технически подкованных (хорошо владеющих компьютерными и интернет-технологиями с раннего детства), предприимчивых и ориентированных на результат, достаточно независимых и уверенных в себе людей (Chillakuri, 2020). В фокусе внимания настоящего исследования находятся представители поколения Z.

Новейшая работа (Mahmoud, Fuxman, Mogh, Reisel & Grigoriou, 2020) по сравнительному анализу преобладающих типов трудовой мотивации между поколениями X, Y и Z выявила, что в структуре общей мотивации у представителей цифрового поколения преобладает внутренняя мотивация (*intrinsic motivation*). Для высокой внутренней мотивации характерны ожидание увлекательной, приятной и доставляющей удовольствие работы с возможностью личностного роста. При этом значимость конкретных атрибутов имиджа работодателя для представителей поколения Z остается не вполне понятной.

Апробации модели инструментальных-символических атрибутов имиджа работодателя среди представителей поколения Z пока не проводилось. Настоя-

щее исследование основано на проверке данной модели среди представителей поколения Z, предположении об универсальности структуры модели и опыте ее успешной апробации в зарубежных исследованиях. Исходя из результатов предыдущих исследований модели инструментально-символических атрибутов имиджа работодателя были сформулированы следующие гипотезы:

Гипотеза 1: существует положительная взаимосвязь между восприятием кандидатами инструментальных атрибутов имиджа работодателя и привлекательностью работодателя.

Гипотеза 2: существует положительная взаимосвязь между восприятием кандидатами символических атрибутов имиджа работодателя и привлекательностью работодателя.

Для реализации цели настоящего исследования нами была разработана модель взаимосвязи атрибутов имиджа работодателя и ее привлекательности. Основой для разработки модели послужили ранее проведенные исследования на предмет значимости инструментальных и символических атрибутов имиджа работодателя (Berthon, Ewing & Hah, 2005; Lievens, 2003; Myrden & Kelloway, 2015; Sivertzen, Nilsen & Olafsen, 2013). В частности, исследование (Myrden & Kelloway, 2015), проведенное среди американских и канадских студентов по оценке имиджа четырех широко известных компаний, выявило более высокую значимость символических атрибутов имиджа (престиж, принадлежность к «команде победителей», сильная миссия, сильные лидерские качества и высокая результативность руководства) при выборе молодыми специалистами конкретного работодателя.

Итак, объектом нашего исследования являются молодые специалисты – студенты выпускных курсов. Его предметом – восприятие молодыми специалистами имиджа работодателей российских органов государственной власти. Работа выполнена в жанре пилотажного исследования: это было обусловлено одной из ее задач (адаптация шкал опросника под контекст органов государственной власти и тестирование адаптированного опросника в новом контексте). Достижение данной задачи осуществлялось путем сбора данных на относительно компактной выборке.

Методология исследования

Объем выборки исследования составил 83 респондента: студенты выпускных курсов бакалавриата и магистратуры направления ГМУ трех вузов Санкт-Петербурга (Санкт-Петербургского государственного университета, Санкт-Петербургского государственного экономического университета и НИУ «Высшая школа экономики»), студенты направления «Менеджмент». Для ответа на вопрос о различиях в восприятии идеального работодателя и органов государственного управления между молодыми специалистами, планирующими и не планирующими карьеру на государственной службе, были определены контрольная и экспериментальная группы исследования.

Студенты направления «Менеджмент» представляют контрольную группу, поскольку абсолютное большинство не планирует связывать свою карьеру с государственными органами. В то время как для студентов направ-

ления «Государственное и муниципальное управление» работа в органах государственной власти является приоритетной (экспериментальная группа). В Таблице 1 представлено описание выборки.

Таблица 1

Характеристика выборки

		Экспериментальная группа, %	Контрольная группа, %
Количество респондентов		34 человека	49 человек
Пол	мужчины женщины	21 79	27 73
Возраст	18–22 года 23–26 лет	79 21	85 15
Уровень образования	бакалавриат магистратура	85 15	87 13
Распределение по вузам	ВШМ СПбГУ НИУ ВШЭ СПбГЭУ	41 38 21	98 2 -
Рассматривают возможность трудоустройства на госслужбу	да нет затрудняюсь ответить	67 33 -	12 72 16

Источник: Составлена авторами.

Анкетный опрос состоял из нескольких блоков вопросов: о респонденте (пол, возраст, образование и др.); о намерении и желании респондента трудоустроиться на государственную службу, а также о причинах, которые повлияли на решение; про атрибуты имиджа работодателя; про атрибуты «идеального работодателя».

Переменные модели и их оценка

Инструментальные атрибуты работодателя. Данная переменная оценивалась посредством ответа на закрытые вопросы по шкале Лайкерта (1 – полностью не согласен, 5 – полностью согласен): например, «Высокая заработная плата». За основу был взят адаптированный раздел опросника из (Berthon, Ewing & Nah, 2005; Myrden & Kelloway, 2015).

Символические атрибуты работодателя. Данная переменная оценивалась посредством ответа на закрытые вопросы по шкале Лайкерта (1 – полностью не согласен, 5 – полностью согласен): например, «Сильная корпоративная культура». За основу был взят адаптированный раздел опросника из (Berthon, Ewing & Nah, 2005; Myrden, Kelloway, 2015).

Привлекательность работодателя. Данная переменная оценивалась посредством ответа на закрытые вопросы по шкале Лайкерта (1 – полностью не согласен, 5 – полностью согласен): «Я бы согласился на предложение о работе в органах государственной власти». За основу был взят адаптированный раздел опросника из (Lievens, 2003; Myrden & Kelloway, 2015).

Намерение трудоустроиться в организацию. Данная переменная оценивалась посредством ответа на закрытые вопросы по шкале Лайкерта (1 – полностью не согласен, 5 – полностью согласен): «Для меня органы государственной власти являются подходящим местом для работы». За основу был взят адаптированный раздел опросника из (Myrden & Kelloway, 2015).

Основные результаты исследования

Результаты опроса показали, что только 35% всех опрошенных планируют трудоустроиться в организации государственной службы, при этом еще 9% не определились. 62% студентов направления «Государственное и муниципальное управление» ответили на данный вопрос утвердительно. В то время как среди студентов «Менеджмента» только 12% респондентов отдают предпочтение государственному сектору. Больше трети желающих устроиться на государственную службу планируют трудоустроиться сразу после окончания обучения в университете.

Основными причинами для трудоустройства на государственную службу были отмечены следующие: стабильность, желание внести вклад в изменение и улучшение жизни страны, соответствие специальности, стремление к власти. Нежелание связывать свою профессиональную карьеру с государственным сектором объяснили низкой заработной платой, высокой степенью бюрократии, несогласием с существующей властью, коррумпированностью, отсутствием перспектив развития.

На следующем этапе респондентам было предложено оценить инструментальные и символические атрибуты имиджа работодателя органов государственной власти. Среди студентов, желающих построить свой карьерный путь в государственном секторе, были отмечены следующие инструментальные атрибуты имиджа работодателя: стабильные гарантии занятости (4,25/5), безопасное рабочее место (4/5) и хороший социальный пакет (3,9/5). Из символических атрибутов респонденты, отдающие предпочтение госслужбе, выделили: общественную значимость организации (4,32/5), престижность (3,93/5) и причастность к обществу уважаемых специалистов (3,45/5).

Респондентам, которые не собираются посвятить свою карьеру государственной службе, были предложены реверсивные вопросы с обратными формулировками. Таким образом, они отмечали атрибуты, которые в меньшей степени удовлетворяют их запросам. Среди инструментальных атрибутов это: отсутствие возможности быстрого повышения (3,91/5), низкая заработная плата (3,47/5) и некомфортное рабочее место (3,39/5). Из «негативных» символических атрибутов были выделены: слабая корпоративная культура (3,86/5), невысокие показатели результативности (3,73/5) и отсутствие престижа организации (3,23/5).

Анализ данных выборок позволил выявить сходства и различия в восприятии органов государственной власти как работодателя. Обе группы выделяют следующие атрибуты имиджа государственной службы как наиболее привлекательные: стабильные гарантии занятости (3,58/5), общественная значимость организации (3,31/5) и хороший социальный пакет

(3,18/5). В обоих случаях респонденты отмечают, что высокая заработная плата, сильная корпоративная культура, высокие показатели результативности не ассоциируются у них с органами государственной власти. При этом студенты, планирующие трудоустроиться на государственную службу, поставили высокие оценки следующим атрибутам: значимость организации, престижность, комфортность и безопасность места работы; респонденты же, не планирующие трудоустройство в органах государственной власти, поставили по этим атрибутам низкие оценки.

В Таблице 2 представлен ранжированный список атрибутов имиджа «идеального» работодателя и органов государственной власти по мнению молодых специалистов, планирующих и не планирующих свою карьеру на государственной службе.

Таблица 2

**Ранжирование атрибутов имиджа «идеального» работодателя
и органов государственной власти**

Название атрибута	«Идеальный» работодатель		Органы государственной власти	
	Оценка атрибута	Ранг атрибута	Оценка атрибута	Ранг атрибута
Комфортное, безопасное рабочее место	4,55	1	2,81	6
Высокая заработная плата	4,5	2	2,14	9
Высокие показатели результативности	4,33	3	2,02	10
Хороший социальный пакет	4,19	4	3,18	3
Стабильная гарантия занятости	4,16	5	3,59	1
Сильная корпоративная культура	4,00	6	1,76	11
Возможность быстрого повышения	3,94	7	2,24	8
Престижность организации	3,93	8	2,85	5
Общественная значимость организации	3,89	9	3,32	2
Возможность быть частью общества уважаемых специалистов	3,88	10	2,65	7
Удобное расположение места работы	3,63	11	3,04	4

Источник: Составлена авторами.

Анализируя данные результаты, можно сделать вывод, что органы государственной власти не удовлетворяют требованиям «идеального» работодателя.

При сравнении стоит отметить, что лидирующими атрибутами имиджа работодателя у органов государственной власти являются инструментальные. При этом у «идеального» работодателя преобладают также инструментальные атрибуты, однако уже другие. Атрибут «комфортное, безопасное

рабочее место» занял первое место у «идеального» работодателя, при этом у рассматриваемых органов государственной власти данный атрибут находится на шесть позиций ниже и имеет оценку равную 2,8. Атрибуты «высокая заработная плата» и «высокие показатели результативности» у органов государственной власти оказались на семь пунктов ниже (второе и третье место соответственно у «идеального» работодателя). Для органов государственной власти характерны такие атрибуты имиджа работодателя, как хороший социальный пакет, стабильные гарантии занятости, престижность организации, общественная значимость организации, удобное расположение места работы и желание быть частью общества уважаемых специалистов.

Для проверки гипотез, сформулированных на основе предложенной теоретической модели, в работе проведен сравнительный статистический анализ данных экспериментальной и контрольной группы исследования, а именно корреляционный анализ Спирмена и анализ результатов порядковой регрессии.

В случае экспериментальной группы с привлекательностью работодателя значимо коррелируют на среднем уровне следующие атрибуты (Таблица 3): желание стать частью общества уважаемых специалистов, гарантия занятости, общественная значимость организации, расположение места работы, быстрые возможности повышения, престижность организации, результативность организации.

Уровень корреляции у атрибутов имиджа с привлекательностью работодателя заметно ниже у контрольной группы. Корреляция на среднем уровне наблюдается только у атрибутов: общественная значимость организации, результативность организации, желание быть частью общества уважаемых специалистов. Остальные атрибуты имиджа работодателя либо имеют низкий уровень корреляции, либо не значимы согласно p-value.

Таблица 3

Корреляционный анализ атрибутов имиджа работодателя и привлекательности работодателя

	Экспериментальная группа	Контрольная группа
	Привлекательность	
Высокая заработная плата	-0,0524 (0,7684)	0,1572 (0,2809)
Хороший социальный пакет	0,3123 (0,0721)	0,2723 (0,0584)
Комфортное, безопасное рабочее место	0,3317 (0,0553)	0,2471 (0,0869)
Удобное расположение места работы	0,4780** (0,0042)	-0,1363 (0,3505)
Стабильная гарантия занятости	0,6042** (0,0002)	0,0751 (0,6082)
Возможность быстрого повышения	0,4520** (0,0073)	0,1400 (0,3372)

	Экспериментальная группа	Контрольная группа
	Привлекательность	
Сильная корпоративная культура	-0,0070 (0,9688)	0,1508 (0,3009)
Престижность организации	0,4598** (0,0062)	0,2646 (0,0662)
Общественная значимость организации	0,5704** (0,0004)	0,4106** (0,0034)
Возможность быть частью общества уважаемых специалистов	0,6623** (0,0000)	0,3268* (0,0219)
Высокие показатели результативности	0,3988* (0,0195)	0,4093** (0,0035)

Примечание: ** – p-value <0,01; * – p-value.

Источник: Составлена авторами.

Далее была выведена усредненная оценка объединенных по группам атрибутов и построена корреляционная матрица (табл. 4) относительно взаимосвязи инструментальных, символических атрибутов, привлекательности работодателя и намерения трудоустроиться на государственную службу.

Исходя из матрицы, символические и инструментальные атрибуты имеют значимую корреляцию на среднем уровне с привлекательностью работодателя в экспериментальной группе.

Таблица 4

**Корреляционный анализ атрибутов имиджа работодателя
(ЭГ – экспериментальная группа, КГ – контрольная группа)**

		1	2	3	4
Привлекательность работодателя (1)	ЭГ	1			
	КГ				
Инструментальные атрибуты (2)	ЭГ	0,5917** (0,0002)	1		
	КГ	0,1739 (0,2320)			
Символические атрибуты (3)	ЭГ	0,5838** (0,0003)	0,5171** (0,0017)	1	
	КГ	0,3989** (0,0045)	0,7574** (0,0000)		
Намерение трудоустроиться (4)		0,8963** (0,0000)	0,1758 (0,2270)	0,3749** (0,0080)	1

Примечание: ** – p-value <0,01; * – p-value.

Источник: Составлена авторами.

Для контрольной группы существует высокий уровень положительной корреляции между привлекательностью работодателя и желанием трудоустроиться. Также стоит отметить, что присутствует средний уровень корреляции между символическими атрибутами и привлекательностью работодателя.

Для проверки Гипотез 1 и 2 была построена порядковая регрессионная модель с зависимой переменной «привлекательность работодателя» как для экспериментальной, так и для контрольной групп исследования (табл. 5). В качестве объясняющих переменных была взята средняя оценка по инструментальным и символическим атрибутам для каждого респондента.

Таблица 5

**Регрессионная модель
(проверка гипотез исследования)**

	Экспериментальная группа	Контрольная группа
	Привлекательность работодателя	
Инструментальные атрибуты	2,51 (0,012)	-1,45 (0,147)
Символические атрибуты	2,46 (0,014)	3,01 (0,003)
N	34	49
LR chi2 (2)	19,85	11,14
Prob > chi2	0,0000	0,0038
Pseudo R2	0,1195	0,0482

Источник: Составлена авторами.

Обе модели являются значимыми. Для экспериментальной группы Гипотеза 1 и Гипотеза 2 подтверждены. Результаты свидетельствуют, что инструментальные атрибуты, как и символические атрибуты, значимы для регрессионной модели. Также стоит отметить, что коэффициенты обеих переменных являются положительными, что говорит о прямой взаимосвязи, при этом, если увеличивать показатели инструментальных атрибутов, привлекательность работодателя будет расти быстрее. Таким образом, можно заключить, что органам государственной власти необходимо в первую очередь обратить внимание на совершенствование инструментальных атрибутов имиджа и их дальнейшее позиционирование среди целевых групп соискателей.

Следует отметить, что модель, построенная для контрольной группы, в отличие от целевой группы, имеет низкую объясняющую силу. В рамках данной модели была подтверждена только Гипотеза 2 – о наличии связи между символическими атрибутами и привлекательностью работодателя.

Таблица 6

Результаты проверки гипотез

Гипотеза	Экспериментальная группа	Контрольная группа
<i>Гипотеза 1:</i> существует положительная взаимосвязь между восприятием кандидатами инструментальных атрибутов работодателя и привлекательностью работодателя	Подтвердилась	Не подтвердилась
<i>Гипотеза 2:</i> существует положительная взаимосвязь между восприятием кандидатами символических атрибутов работодателя и привлекательностью работодателя	Подтвердилась	Подтвердилась

Источник: Составлена авторами.

Результаты исследования показали, что инструментальные атрибуты значительно влияют на привлекательность российских органов государственной власти как работодателей для респондентов экспериментальной группы. В то же время символические атрибуты значительно влияют на привлекательность работодателя как в экспериментальной, так и в контрольной группах. Наконец, было выявлено влияние привлекательности органов государственной власти как работодателей на намерение трудоустройства в обеих группах. Выявленные закономерности подтверждают результаты проведенных ранее исследований на выборках молодых специалистов по отношению к коммерческим организациям (Lievens & Highhouse, 2003; Myrden & Kelloway, 2015).

Полученные данные свидетельствуют о том, что в настоящее время интерес к работе в органах государственной власти среди молодых специалистов профильных специалистов растет. В сравнении с данными 2015 г. (Кучеров, Пикулева, 2015) наблюдается увеличение числа студентов старших курсов, обучающихся по программе «Государственное и муниципальное управление», желающих трудоустроиться в органы государственной службы. Это может быть связано как с ростом информированности самих студентов об условиях работы и перспективах карьеры на государственной службе, изменениями в их личной карьерной осознанности, так и с более активной политикой присутствия самих органов государственной власти на рынке труда.

Перспективным направлением кадровой политики российских органов государственной власти может стать разработка критериев оценки влияния имиджа работодателя на результативность подбора молодых специалистов. Субъективными методами могут выступать опросы соискателей об их восприятии конкретного органа государственной власти как работодателя и его для них привлекательности. К объективным методам могут быть отнесены различные метрики результативности привлечения, отбора и удержания молодых специалистов. Примером метрики результативности привлечения выступает число кандидатов, проявивших интерес к открытой вакансии, и ее анализ в динамике. В качестве метрики результативности отбора можно отметить соотношение количества кандидатов, принявших предложение о работе, к общему числу кандидатов, которым было сделано

предложение о работе. Результативность удержания молодых специалистов может быть оценена по анализу коэффициента текучести данной возрастной группы на испытательном сроке и после него.

Анализ результатов исследования дает основание сформулировать ряд рекомендаций, которые российские органы государственной власти могут учитывать при совершенствовании имиджевой политики на рынке труда. Во-первых, при реализации коммуникационных программ привлечения молодых специалистов на точечные должности важно транслировать не только позитивно воспринимаемые атрибуты имиджа работодателя в целом (стабильная занятость, общественная значимость, социальный пакет), но и конкретные преимущества работы в данной организации и в данной должности. Речь, прежде всего, идет о получении ценного профессионального опыта, обретении необходимых профессиональных навыков и компетенций, практическом применении полученных в вузе знаний и умений.

Во-вторых, коммуникационная политика по отношению к студентам-бакалаврам и студентам-магистрам должна отличаться. Как правило, студенты-магистры делают более осознанный выбор работодателя, в то время как у студентов-бакалавров зачастую даже выбор образовательной траектории определяется не ими самими, а их родителями или мнением друзей. С этой точки зрения технологии рекрутмента должны отличаться: например, при взаимодействии с вузом органы государственной власти на программах бакалавриата могут проводить гостевые лекции, а слушателям в магистратуре – предложить проблемно-ориентированные консалтинговые проекты.

Целью гостевых лекций является формирование общей информированности молодых специалистов о работе в органах государственной власти. Поэтому представляется важным проводить их не как узкоспециализированное мероприятие для слушателей профильных программ по государственному и муниципальному управлению, а собирать более широкую аудиторию студентов. Содержательно гостевая лекция может включать элементы продвижения символических атрибутов имиджа работодателя, чтобы убедить неосведомленную аудиторию в престижности трудоустройства в органы государственной власти. В частности, важно четко проговорить, каковы организационные цели и ценности, описать понятным языком показатели результативности деятельности. Ведь именно эти атрибуты вызвали скепсис у респондентов, не рассматривающих возможности трудоустройства на госслужбе. При этом можно полагать, что слушатели «джералистских» программ по экономике и менеджменту также могут быть целевой аудиторией органов государственной власти.

Гостевая лекция может включать различные презентационные материалы об органе государственной власти, в том числе раздаточные материалы (брошюры, флаеры) с яркой визуализацией ценностного предложения работодателя и ссылками на сайт организации и иные материалы в СМИ, например, страницу в социальных сетях, к которым представители «цифрового» поколения проявляют повышенный интерес.

Проблемно-ориентированные консалтинговые проекты носят более персонализированный характер и, как правило, адресованы слушателям

старших курсов программ магистратуры по государственному управлению. Через такие проекты можно транслировать инструментальные атрибуты привлекательного имиджа: например, сбор данных для проекта может содержать элементы стажировки в организации с закреплением временного рабочего места для участников команды. В случае успешной реализации проекта орган государственной власти может поощрить команду в форме стипендиальной выплаты или даже сделать предложение участникам о работе, если они являются слушателями выпускного курса. Кроме того, куратором консалтингового проекта может выступать молодой сотрудник организации, обладающий необходимыми профессиональными компетенциями и готовый поделиться со студентами собственным опытом построения успешной карьеры в органе государственной власти, рассказать о преимуществах работы в государственном секторе.

Данные исследования показали, что некоторые тесно связанные атрибуты имиджа работодателя в отношении органов государственной власти у респондентов вызывают противоположные оценки: например, инструментальные атрибуты «низкая заработная плата» и «хороший социальный пакет». В таких случаях при разработке ценностного предложения работодателя органам государственной власти важно, с одной стороны, усиливать значимость, прозрачность структуры и привлекательность социального пакета, а с другой стороны, обосновывать связь между справедливым уровнем оплаты труда, реальным уровнем компетенций специалиста на начальных позициях и возможностях его продвижения и, как следствие, росте оплаты труда в будущем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеева Л.А. Имидж организации-работодателя на рынке труда как фактор привлечения потенциальных работников: формирование и оценка: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2010.
2. Бруковская О., Осовицкая Н. HR бренд. 5 шагов к успеху Вашей компании. – СПб: Питер, 2011.
3. Зайцева Т.В. Материальное стимулирование государственных служащих в условиях ограниченного бюджетного финансирования // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 4. – С. 179–196.
4. Зайцева Т.В., Нежина Т.Г. Привлечение молодежи на государственную и муниципальную службу: опыт регионов России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 1. – С. 160–189.
5. Кучеров Д.Г. Бренд работодателя в системе управления человеческими ресурсами организации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – СПб, 2012.

6. Кучеров Д.Г., Пикулева О.А. Брендинг государственной гражданской службы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 65–78.
7. Малышева Н.И. Привлечение и закрепление молодых специалистов на предприятии: проблемы и пути решения: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2013.
8. ТАСС. Исследование: число вакансий на госслужбе выросло на 20% за второй квартал. – 2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9135631> (дата обращения: 09.02.2021).
9. ТАСС. Власти: чиновники в Петербурге в среднем «помолодели» на семь лет. – 2020. URL: <https://tass.ru/obschestvo/6607811> (дата обращения: 09.02.2021).
10. Администрация Санкт-Петербурга. HR-практики Смольного представили на совещании с представителями кадровых служб Северо-Запада. – 2021. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/admgub/news/205664/> (дата обращения: 09.02.2021).
11. Äijälä K. Public Sector – An Employer of Choice? 2001. OECD, Paris.
12. Berthon P., Ewing M., Hah L. Captivating company: dimensions of attractiveness in employer branding // International Journal of Advertising. 2005. Vol. 24. No. 2. P. 151–172.
13. Chillakuri B. Understanding Generation Z expectations for effective onboarding // Journal of Organizational Change Management. 2020. Vol. 33. No. 7. P. 1277–1296.
14. Christensen L.T., Askegaard S. Corporate identity and corporate image revisited: a semiotic perspective // European Journal of Marketing. 2001. Vol. 35. No. 3/4. P. 292–315.
15. Hatch J., Schultz M. Relations between organizational culture, identity and image // European Journal of Marketing. 1997. Vol. 31. No. 5/6. P. 356–365.
16. Lievens F., Highhouse S. The relation of instrumental and symbolic attributes to a company's attractiveness as an employer // Personnel Psychology. 2003. Vol. 56. No. 1. P. 75–102.
17. Lievens F. Employer branding in the Belgian army: the importance of instrumental and symbolic belief for potential applicants, actual applicants, and military employees // Human Resource Management. 2007. Vol. 46. No. 1. P. 51–69.
18. Lievens F., Van Hove G., Schreurs B. Examining the relationship between employer knowledge dimensions and organisational attractiveness: an application in a military context // Journal of Occupational and Organisational Psychology. 2005. Vol. 78. P. 553–572.
19. Lievens F., Van Hove G., Anseel F. Organizational identity and employer image: Towards a unifying framework // British Journal of Management. 2007. Vol. 18. No. 1. P. 45–59.
20. Mahmoud A., Fuxman L., Mogh I., Reisel W., Grigoriou N. "We aren't your reincarnation!" Workplace motivation across X, Y and Z generations // International Journal of Manpower. 2020. In press.
21. Myrden S., Kelloway K. Young workers' perception of brand image: main and moderating effects // Journal of Organizational Effectiveness: People and Performance. 2015. Vol. 2. No. 3. P. 267–281.
22. Ng S., Gossett C. Career choice in Canadian public service: an exploration of fit with the Millennial generation // Public Personnel Management. 2013. Vol. 42. No. 3. P. 337–358.
23. Ng S., Gossett C., Chinyoka S., Obasi I. Public vs private sector employment: An exploratory study of career choice among graduate management students in Botswana // Personnel Review. 2016. Vol. 45. No. 6. P. 1367–1385.

24. Schreurs B., Druart C., Proost K., DeWitte K. Symbolic attributes and organizational attractiveness: the moderating effects of applicant personality // *International Journal of Selection and Assessment*. 2009. Vol. 17. No. 1. P. 35–46.
25. Sivertzen A., Nilsen E., Olafsen A. Employer branding: employer attractiveness and the use of social media // *Journal of Product & Brand Management*. 2013. Vol. 22. No. 7. P. 473–483.
26. Vandenabeele W., Hondeghem A., Steen T. The civil service as an employer of choice in Belgium: how work orientations influence the attractiveness of public employment // *Review of Public Personnel Administration*. 2004. Vol. 24. No. 4. P. 319–33.
27. Van Hove G., Saks A. The instrumental symbolic framework: organisational image and attractiveness of potential applicants and their companions at a job fair // *Applied Psychology*. 2011. Vol. 60. No. 2. P. 311–335.
28. Younis R., Hammad R. Employer image, corporate image and organizational attractiveness: the moderating role of social identity consciousness // *Personnel Review*. 2020. Vol. 50. No. 1. P. 244–263.

THE ROLE OF PUBLIC AUTHORITIES' EMPLOYER IMAGE IN RECRUITING YOUNG SPECIALISTS

Dmitry K. Vasiliev

Master's student, the program «Management and development of urban agglomerations» of the Institute «Graduate School of Management», St.Petersburg State University.
Address: 7/9 Universitetskaya Emb., 199034 St. Petersburg, Russian Federation.
E-mail: st056596@student.spbu.ru

Dmitry G. Kucherov

Ph.D. (in Economics), Associate Professor, Department of Organizational Behavior and Personnel Management, Institute «Graduate School of Management», St.Petersburg State University.
E-mail: kucherov@gsom.spbu.ru

Victoria S. Tsybova

Ph.D. (in Economics), Senior Lecturer, Department of Organizational Behavior and Personnel Management, Institute «Graduate School of Management», St. Petersburg State University.
E-mail: tsybova@gsom.spbu.ru

Abstract

Recruitment of young professionals becomes the key task for the Russian public authorities. The research goal was to reveal the relationship between employer image attributes of the Russian public authorities and their attractiveness for young specialists.

Based on the literature review, the research hypotheses regarding the positive relationship between instrumental, symbolic employer image attributes of public authorities and its attractiveness were formulated. To achieve the goal and to test the hypotheses the instrumental-symbolic framework was used which was successfully applied before in foreign studies within commercial organizations. The framework was adopted within public authorities' context and an original questionnaire was constructed to conduct the survey among young specialists. The results of the survey among 83 young specialists revealed the significance of instrumental attributes of Russian public authorities' employer image (e.g., stable employment guarantees, safe workplace and good social package) in perception of their attractiveness by young specialists. Based on the results of the research, relevant recommendations were given to improve the image policy on labor market by public authorities.

Keywords: young specialists; public service; employee attracting; employer image; employer brand.

Citation: Vasilyev, D.K., Kucherov, D.G. & Tsybova, V.S. (2021). Rol' imidzha rossiyskikh organov gosudarstvennoy vlasti kak rabotodatelya v privlechenii molodykh spetsialistov [The Role of public authorities' employer image in recruiting young specialists]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 180–199 (in Russian).

REFERENCES

1. Alekseyeva, L.A. (2010). *Imidzh organizatsii-rabotodatelya na rynke truda kak faktor privlecheniya rabotnikov: formirovaniye i otsenka* [The image of an employing organization in the labor market as a factor for attracting workers: formation and assessment]. PhD Thesis. Moscow.
2. Brukovskaya, O. & Osovitskaya, N. (2011). *HR brend. 5 shagov k uspekhu Vashey kompanii* [5 steps to your company's success.]. *St-Petersburg: Piter*.
3. Zaytseva, T.V. (2016). Material'noye stimulirovaniye gosudarstvennykh sluzhashchikh v usloviyakh ogranichennogo byudzhetnogo finansirovaniya [Material incentives for civil servants in conditions of limited budgetary funding]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 179–196.
4. Zaytseva, T.V. & Nezhina, T.G. (2019). Privlecheniye molodezhi na gosudarstvennuyu i munitsipal'nuyu sluzhbu: opyt regionov Rossii [Attracting young people to state and municipal service: experience of Russian regions]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 160–189.
5. Kucherov, D.G. (2012). *Brend rabotodatelya v sisteme upravleniya chelovecheskimi resursami organizatsii* [The employer's brand in the human resource management system of the organization]. PhD Thesis. St-Petersburg.
6. Kucherov, D.G. & Pikuleva, O.A. (2015). Branding gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby v Rossii [Branding of the state civil service in Russia]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 65–78.

7. Malysheva, N.I. (2013). *Privlecheniye i zakrepleniye molodykh spetsialistov na predpriyatii: problemy i puti resheniya* [Attracting and retaining young specialists at the enterprise: problems and solutions]. PhD Thesis. Moscow.
8. TASS (2020). *Issledovaniye: chislo vakansiy na gossluzhbe vyroslo na 20% za vtoroy kvartal* [Research: The number of civil service vacancies increased by 20% in the second quarter.]. Available at: <https://tass.ru/ekonomika/9135631> (accessed: 9 February 2021).
9. TASS (2020). *Vlasti: chinovniki v Peterburge v srednem «pomolodeli» na sem' let* [Authorities: officials in St. Petersburg are on average seven years younger.]. Available at: <https://tass.ru/obschestvo/6607811> (accessed: 9 February 2021).
10. Administration of St. Petersburg (2021). *HR-praktiki Smol'nogo predstavili na soveshchani s predstavitel'yami kadrovyykh sluzhb Severo-Zapada* [HR practices of Smolny were presented at a meeting with representatives of HR services of the North-West]. Available at: <https://www.gov.spb.ru/gov/admgub/news/205664/> (accessed: 9 February 2021).
11. Äijälä, K. (2001). *Public Sector – An Employer of Choice?* Paris: OECD.
12. Berthon, P., Ewing, M. & Hah, L. (2005). Captivating company: dimensions of attractiveness in employer branding. *International Journal of Advertising*, vol. 24, no 2, pp. 151–172.
13. Chillakuri, B. (2020). Understanding Generation Z expectations for effective. *Journal of Organizational Change Management*, vol. 33, no 7, pp. 1277–1296.
14. Christensen, L.T. & Askegaard, S. (2001). Corporate identity and corporate image revisited: a semiotic perspective. *European Journal of Marketing*, vol. 35, no 3–4, pp. 292–315.
15. Hatch, J. & Schultz, M. (1997). Relations between organizational culture, identity and image. *European Journal of Marketing*, vol. 31, no 5–6, pp. 356–365.
16. Lievens, F. & Highhouse, S. (2003). The relation of instrumental and symbolic attributes to a company's attractiveness as an employer. *Personnel Psychology*, vol. 56, no 1, pp. 75–102.
17. Lievens, F. (2007). Employer branding in the Belgian army: the importance of instrumental and symbolic belief for potential applicants, actual applicants, and military employees. *Human Resource Management*, vol. 46, no 1, pp. 51–69.
18. Lievens, F., Van Hove, G. & Schreurs, B. (2005). Examining the relationship between employer knowledge dimensions and organisational attractiveness: An application in a military context. *Journal of Occupational and Organisational Psychology*, no 78, pp. 553–572.
19. Lievens, F., Van Hove, G., & Anseel, F. (2007). Organizational identity and employer image: Towards a unifying framework. *British Journal of Management*, vol. 18, no 1, pp. 45–59.
20. Mahmoud, A., Fuxman, L., Mogh, I., Reisel, W. & Grigoriou, N. (2020). "We aren't your reincarnation!" Workplace motivation across X, Y and Z generations. *International Journal of Manpower*. (In press).
21. Myrden, S. & Kelloway, K. (2015). Young workers' perception of brand image: main and moderating effects. *Journal of Organizational Effectiveness: People and Performance*, vol. 2, no 3, pp. 267–281.
22. Ng, S. & Gossett, C. (2013). Career choice in Canadian public service: an exploration of fit with the Millennial generation. *Public Personnel Management*, vol. 42, no 3, pp. 337–358.

23. Ng, S., Gossett, C., Chinyoka, S. & Obasi, I. (2016). Public vs private sector employment: An exploratory study of career choice among graduate management students in Botswana. *Personnel Review*, vol. 45, no 6, pp. 1367–1385.
24. Schreurs, B., Druart, C., Proost, K. & DeWitte, K. (2009). Symbolic attributes and organizational attractiveness: the moderating effects of applicant personality. *International Journal of Selection and Assessment*, vol. 17, no 1, pp. 35–46.
25. Sivertzen, A., Nilsen, E. & Olafsen, A. (2013). Employer branding: employer attractiveness and the use of social media. *Journal of Product & Brand Management*, vol. 22, no 7, pp. 473–483.
26. Vandenabeele, W., Hondeghem, A. & Steen, T. (2004). The civil service as an employer of choice in Belgium: how work orientations influence the attractiveness of public employment. *Review of Public Personnel Administration*, vol. 24, no 4, pp. 319–33.
27. Van Hoye, G. & Saks, A. (2011). The instrumental-symbolic framework: organisational image and attractiveness of potential applicants and their companions at a job fair. *Applied Psychology*, vol. 60, no 2, pp. 311–335.
28. Younis, R. & Hammad, R. (2020). Employer image, corporate image and organizational attractiveness: the moderating role of social identity consciousness. *Personnel Review*, vol. 50, no 1, pp. 244–263.

«УПРЕЖДАЮЩЕЕ» ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОЦЕНКА РИСКОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Зарочинцев С.В.¹

Аннотация

В настоящей статье рассматриваются вопросы формирования новых подходов к государственному управлению в контексте оценки рисков национальной безопасности государства и развития информационных технологий. На анализе международной и российской научной литературы дается обзор эволюции теоретических представлений об использовании расширенных количественных методов применительно к стратегическим оценкам и планированию в сфере национальной безопасности и обороны.

Делается вывод о возрастающей роли индикаторов и показателей в государственном управлении и его трансформации в сторону предупреждения ключевых рисков и угроз безопасности государства. «Предвидение» будущего становится новым элементом и фактором качества государственного управления. Процесс принятия решений все больше опирается на большие объемы данных, сформированные по результатам оценок состояния индикаторов и показателей различного уровня.

Ключевые слова: «упреждающее» управление; адаптивное управление; национальная безопасность; индикаторы и показатели; индикативные оценки; риски; Форсайт; делиберативный подход.

Введение

Академическая литература по проблематике оценки рисков в контексте национальной безопасности на сегодняшний день представлена четырьмя основными блоками работ. Исторически первую составляют работы, которые в рамках системно-логического анализа сформировались под влиянием публикаций ряда исследователей из Университета Карнеги – Меллона и кото-

¹ Зарочинцев Сергей Вячеславович – аспирант второго года обучения, Департамент политики и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: szarochincev@hse.ru

рые используют делиберативный метод ранжирования рисков, получивший также название «метод ранжирования рисков Карнеги – Меллона». Вторую часть подходов составляют отдельные разрозненные работы на основе верификационного метода исследования, которые применяют преимущественно количественные методы (иногда с использованием исторического подхода к прогнозированию) к оценке составных частей национальной безопасности государства, в том числе обосновывая необходимость построения технократичной системы оценки рисков для предотвращения «коллапса государства». Резкий скачок в появлении новых технологий и инноваций привел к тому, что в рамках системно-логического анализа появилась группа исследований по использованию «упреждающих» механизмов в прогнозировании рисков научных разработок и новых инновационных технологий. В данном случае «упреждающее» государственное управление описывается как система институтов, правил и норм, которые позволяют использовать предвидение с целью снижения рисков и повышения способности реагировать на события на ранних, а не более поздних стадиях их развития. Заключительную часть работ составляют достаточно специфичные публикации в рамках системно-логического анализа военных стратегий и иных источников об использовании отдельных «упреждающих» элементов оценки рисков национальной безопасности, которые по своей природе понимаются как гибридные, т.е. сочетающие искусственное и естественное происхождение.

Неожиданный характер и интенсивность распространения COVID-19 в совокупности с иными выявленными гибридными рисками определили значительные недостатки в системе оценки угроз национальной безопасности. В частности, возникновение нового вируса повлекло за собой стремительное сценарное развитие пандемии, осложненное неблагоприятной динамикой на рынке нефти. Низкая степень готовности ряда стран к возникновению угроз соответствующего рода обострила необходимость реформирования системы и теоретических подходов оценки рисков национальной безопасности, совершенствования механизмов государственного управления.

Подход «упреждающего государственного» управления (Anticipatory Governance), который формируется в западной научной мысли на протяжении последних двадцати лет и внедряется на практике в разведывательном сообществе США и НАТО на основе делиберативного метода ранжирования рисков (Deliberative Method), представляется одним из наиболее перспективных. Во многом управление социально-экономическими процессами осуществляется в рамках данного подхода по результатам соответствующего ранжирования, когда степень риска определяет ориентиры стратегического планирования. В то же время комплексное обобщение литературы по этому вопросу, которое могло бы быть дополнено отдельными российскими разработками индикативных инструментов оценки качества государственного управления, отсутствует. Последние исследования по применению индикативных методов к оценке эффективности государственного управления посвящены формированию новой, инструментальной парадигмы государственного управления и системы стратегического планирования как «датазависимого» процесса принятия решений. В рамках подхода «упреждающего» государственного управ-

ления подробно рассматриваются способы выбора индексов, индикаторов и показателей для различного уровня оценок и описываются статистические инструменты для формирования инструментальной парадигмы оценки государственного управления. Такая тенденция свидетельствует о формировании собственного методологического аппарата, который необходим для перехода от прогнозирования к «упреждению» рисков и угроз.

В частности, методология в рамках «упреждающего» государственного управления может быть использована применительно к сфере национальной безопасности государства с учетом возможности возникновения непредвиденных рисков и угроз (так называемых «черных лебедей»), которые могут развиваться при уже существующих трендах. Развитие индикативных оценок позволяет выстроить систему «упреждающего» управления как совокупность оценок *ex post* и *ex ante*, которая в практическом плане поможет улучшить взаимодействие между верхними и нижними уровнями индикаторов и показателей и обеспечить состояние национальной безопасности как государства (федерации) в целом, так и отдельных субъектов, федеральных округов. Проблемы согласования стратегических оценок и стратегического планирования неоднократно обсуждались в авторитетных международных журналах и в настоящий момент соответствуют практическому запросу для формирования системы индикативных оценок и планирования, совершенствования методологии оценки рисков.

Обзор и анализ литературы позволит решить проблему двоякого рода: ввести в русскоязычные исследования концепцию «упреждающего» государственного управления; актуализировать необходимость совершенствования методологии оценки рисков национальной безопасности как управленческой проблемы, которая находится вне плоскости политики, на основе индикативных инструментов.

Повышение роли индикаторов и показателей в литературе об оценке рисков и «упреждающем» управлении

Проблема оценки рисков национальной безопасности неоднократно рассматривалась рядом зарубежных авторов со второй половины XX в. В то же время новый виток исследований пришелся на начало XXI в., когда глобальные изменения, геополитическая турбулентность и возросшие экономические, военные риски выявили существенные проблемы государственного управления национальной обороной и безопасностью. Традиционная постановка вопроса об отдельной оценке экономических, политических, иных рисков в литературе нуждалась в пересмотре с более активным использованием количественных подходов и методов в связи с развитием информационных технологий, вычислительных мощностей и процессами цифровизации.

Как показывает один из относительно недавних мета-анализов рецензируемых статей в ведущих международных журналах, в рамках подхода множественных потоков (Multiple Streams Approach – MSA) в период с 2000 по 2013 гг. индексы и индикаторы стали играть все более важную роль для государственного управления в стимулировании внимания к проблеме фор-

мирования политик «подготовленности» (preparedness) (Jones et al., 2016). В ходе последующих исследований было установлено, что около 69% отобранных статей хотя бы один раз упоминали термин «индикаторы», что значительно превосходит количество упоминаний «фокусирующих событий» (focusing events) (27%), «обратной связи» (feedback) (16%) и «нагрузки» (load) (1%) – других популярных терминов MSA. Используя программное обеспечение для контент-анализа NVivo компании QSR, было определено, что термин «индикатор» активно используется в 62 из 66 публикаций. Несмотря на это, подавляющее большинство этих исследований (более 90%) лишь вскользь упоминают о том, как «изменение ситуации» повысило обеспокоенность политиков (DeLeo, 2018), и только две статьи включают индикаторы в рамках более крупной количественной модели (Travis, Zahariadis, 2002; Rapaport et al., 2009), что говорит о еще не до конца сформировавшихся подходах в научной литературе применительно к выявлению взаимосвязей между колебанием индикаторов и развитием экономической и политической ситуации.

Правительство все больше заботится о сборе, распространении и интерпретации информации (Workman, 2015). Некоторые предполагают появление целой индустрии индикаторов, предназначенной для фильтрации данных в политической системе. И эти дебаты не являются чисто академическими. Многие органы власти используют информационные технологии и элементы «упреждающего» управления для отслеживания показателей проблем в режиме реального времени, в том числе, для мониторинга таких сложных кризисных ситуаций, как пандемия COVID-19². Подобное повышенное внимание к принятию решений на основе данных ставит важные вопросы о способности правительства реагировать на новую и часто противоречивую информацию.

В литературе (см., например: Lehtonen, 2015) выделяется три категории индикаторов: (1) описательные – отслеживают и описывают существующие ситуации; (2) показатели эффективности – определяют оценку деятельности государственных органов и служащих; (3) составные – обеспечивают комплексную оценку социального воздействия государственной программы или политики в конкретной сфере государственного управления. Концепция описательных индикаторов согласуется с разрабатываемым преимущественно в рамках MSA определением индикаторов как мер или показателей проблемы. Тем не менее в ряде других теорий, оказавших влияние на литературу об «упреждающем» управлении, таких как теория изменений (Policy Change), прерывистого равновесия социальных систем (Punctuated Equilibrium) и концептуальная рамка коалиций поддержки (Advocacy Coalition Framework), не используется термин «индикатор», а вместо этого меры оценки проблемы называются более общей категорией «информация» (Jenkins-Smith et al., 2014).

Среди исследователей на данный момент не сложилось единого мнения о природе взаимосвязей между колебанием индикаторов и изменением ситуации в стране: одни научные источники утверждают, что только резкие изменения показателей должны привлекать внимание правительства, дру-

² О необходимости внедрения механизмов «упреждающего» управления все чаще начинают говорить в контексте борьбы с текущим распространением COVID-19 (Mazey, Richardson, 2020).

гие предполагают, что небольших изменений этих показателей уже достаточно, чтобы вызвать корректировку определенной сферы государственного управления. Точно так же некоторые исследования показывают, что сами по себе индикаторы могут существенно влиять на формирование повестки дня, другие демонстрируют, что массивы данных необходимо сначала «увязать» с внешним событием, прежде чем они привлекут внимание органов власти. Такое многообразие позиций в литературе во многом является результатом различных методов оценки рисков и формирования новых теорий для повышения «предсказуемости» государственного управления.

Делиберативный (совещательный) метод ранжирования рисков

Теоретические подходы к оценке рисков в контексте национальной безопасности условно возможно разделить на четыре части. Исторически первую составляют работы, которые в рамках системно-логического анализа сформировались под влиянием публикаций ряда исследователей из Университета Карнеги – Меллона (Florig et al., 2001; Morgan et al., 2000) и которые используют «делиберативный» метод ранжирования рисков, получивший также название «метод ранжирования рисков Карнеги – Меллона». Данный метод впервые был применен для ранжирования и оценки рисков в природоохранной деятельности, при решении проблем обеспечения здоровья и безопасности в школах, и к 2004–2005 гг. уже был расширен до общей оценки экологических угроз (Jianhua et al., 2011).

Вторым этапом эволюции данного метода послужили разработки американской корпорации RAND и возникшие под ее влиянием подходы к оценке, которые во многом стали основополагающими для выстраивания соответствующих методологий органами исполнительной власти США и Великобритании (Landree et al., 2009; Mennen et al., 2015; Mazarr, 2016; Blagden, 2018). В частности, одна из последних работ экспертов RAND (Willis et al., 2018) носит общий методологический характер и описывает процесс отбора рисков и угроз национальной безопасности. Фактически речь идет о «взаимодействии с заинтересованными сторонами» (Stakeholders Engagement), при котором группа экспертов и государственных служащих оценивает возможные риски. Таким образом, целиком используемую методологию можно определить как совокупность методов: Deliberative Method for Ranking Risks – делиберативного (совещательного) метода ранжирования рисков, Delphi – структурированного объектно-ориентированного метода и Stakeholders Engagement – метода оценки рисков экспертами.

Риски и угрозы классифицируются по семи основным группам:

1. Террористические угрозы.
2. Киберугрозы.
3. Незаконные действия (криминального характера).
4. Природные катастрофы (бедствия).
5. Угрозы здоровью.
6. Угрозы инфраструктуре.
7. Иные угрозы (электромагнитное излучение).

Методология оценки рисков, предлагаемая корпорацией RAND, содержит четыре основных пункта:

1. Отбор вызовов и угроз.
2. Отбор признаков, характеризующих риски.
3. Сбор данных о вызовах и угрозах.
4. Характеристика вызовов и угроз.

Делиберативный метод ранжирования риска включает пять этапов (см. рис. 1). Первые два позволяют концептуализировать риск, одновременно определяя, какие риски ранжировать и какие характеристики следует использовать для описания этих рисков. Далее риски оцениваются с точки зрения выявленных признаков и описываются в сводных таблицах рисков, которые отражают наилучшую практику передачи информации о рисках. Эти таблицы, резюмирующие риски, используются для информирования целевых групп, которым они направляются для разработки ранжирования. Наконец, анализируются результаты семинаров (по сути, ситуационных анализов с применением методов Delphi и Stakeholders Engagement), при этом полученные рейтинги позволяют выявить соответствующие проблемы.

Рисунок 1

Этапы (шаги) делиберативного (совещательного) метода ранжирования рисков



Хотя цель делиберативного метода ранжирования рисков состоит в том, чтобы запросить у отдельных лиц обоснованную оценку рисков, несколько этапов этого процесса являются полезными для выявления подробных характеристик самих рисков национальной безопасности. На В-этапе анализируются важные признаки, отражающие как последствия, так и разрушающее воздействие риска. На С-этапе риски и угрозы описываются с точки зрения набора данных, позволяющих составить представление и оценить диапазон и независимость характеристик. Наконец, на D-этапе участники рассматривают существенность характеристик рисков как прямо, так и косвенно.

Указанный подход представляет интерес при анализе литературы по процессу отбора рисков и угроз и о формировании их классификации. Делиберативный метод иногда сравнивается с национальным репрезентативным обследованием и поэтому используется в двух разных методологических вариантах

сбора данных. Оба они применяются для сравнения наборов рисков для страны в целом, а не рисков для отдельного респондента. Кроме того, используются одни и те же оценки основных рисков для информирования участников, чтобы все они рассматривали согласованный набор рисков в рамках единой структуры (Lundberg, 2013; Lundberg, 2018; Lundberg, Willis, 2019).

В настоящий момент идея о широком вовлечении экспертов в процесс принятия решений в наибольшей степени характерна для стран Запада с развитыми институтами аналитических центров – так называемых *think tanks* (ТТ). Можно заключить, что в условиях американской системы органов исполнительной власти предлагаемый подход достаточно освещен в литературе за счет возможностей сильного синергетического взаимодействия большого числа органов власти на практике. В то же время методология не предполагает исторического подхода к оценке рисков, наибольшая конечная роль отводится оценкам экспертов, которые не только отбирают перечень значимых рисков, но и дают им персональную оценку. Часто при проведении соответствующих консультаций и ситуационных анализов в группах привлекаются сотрудники самих органов власти, что, в свою очередь, еще больше снижает объективность оценки³.

Ограничения данного метода применительно к оценке рисков перечислены в литературе и указывают преимущественно на то, что разработанная методология значительное внимание уделяет классификации и характеристикам существенности риска, оставляя сам процесс оценки «совещательным».

Ведущую роль играют эксперты и сотрудники соответствующих органов исполнительной власти, которые, основываясь на собственном опыте, принимают решение о наличии или отсутствии риска и его возможном развитии.

Попытки эмпирической оценки рисков и качества государственного управления

Вторую часть подходов по проблемам оценки рисков составляют отдельные разрозненные работы на основе верификационного метода исследования, которые применяют преимущественно количественные методы (иногда с использованием исторического подхода к прогнозированию) в оценке составных частей национальной безопасности государства, в том числе обосновывая необходимость построения технократичной системы оценки рисков (Bossong et al., 2016) для предотвращения «коллапса государства» (Carment et al., 2007; Казанцев, 2017). Например, с помощью степенного закона распре-

³ См. например: Susel, Irving, Trace Lasley, Mark Montezemolo, and Joel Piper. *Augmenting the Deliberative Method for Ranking Risks, Risk Analysis*, 2016. Vol. 36. No. 1. P. 49–56. Из-за нехватки времени для анализа решений Министерства внутренней безопасности США невозможно было применять многоатрибутивные методологии (например, многоатрибутивной полезности, аналитической иерархии). Было рассмотрено использование целостного подхода, такого как совещательный метод ранжирования рисков. Однако одно только порядковое ранжирование не указывает на относительные или абсолютные различия в величине рисков. Таким образом, использование совещательного метода ранжирования рисков не является, по мнению авторов – сотрудников самого министерства, достаточным для принятия решения о том, существует ли значительная разница между рисками верхнего и нижнего ранжирования.

деления анализируется структура террористических актов со смертельными случаями (Clauset et al., 2007) или представляется более широкая подборка случаев использования эмпирических методов для подобного рода исследований (Bilusich et al., 2015), где исторический подход используется для прогнозирования рисков техногенного и природного характера, а также ряда антропогенных рисков, например, на основе RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents или данных о количестве жертв в результате войн (González-Val et al., 2016)⁴. При этом применяются различные средства формирования итоговой позиции по оценке рисков. В частности, методология NRA (National Risk Assessment) в Голландии использует логарифмически структурированную диаграмму рисков на основе агрегированной оценки влияния.

Отдельного внимания заслуживают исследования по применению индикативных методов к оценке эффективности государственного управления (Барабашев А.Г. и др., 2019), где уже непосредственно заявлено о необходимости новой, инструментальной парадигмы государственного управления как «датазависимого» процесса принятия решений. Подробно рассматривая способы выбора индексов, индикаторов и показателей для различного уровня оценок, описываются статистические инструменты для формирования инструментальной парадигмы оценки государственного управления. В частности, данная методология может быть использована применительно к сфере национальной безопасности государства с учетом возможности возникновения непредвиденных рисков и угроз – «черных лебедей» – которые могут развиваться в рамках уже существующих трендов. Под влиянием пандемии COVID-19 появились отдельные публикации по использованию разного рода оценок применительно к прогнозированию распространения инфекций и определению вирусных мишеней (Quyuan Tao et al., 2020).

«Предвидение» будущего и научного прогресса как управленческая проблема

Резкий скачок в появлении новых технологий и инноваций привел к тому, что в рамках системно-логического анализа появилась группа исследований по использованию «упреждающих» механизмов в прогнозировании рисков научных разработок и новых инновационных технологий. Например, упреждающее управление понимается здесь как возможность расширенной дискуссии вокруг новых, основанных на знаниях, технологий (knowledge-based technologies) (Guston, 2014) или как разработка сценариев развития научно-технологического прогресса, которые впоследствии «апробируются» в фокус-группах с респондентами (Lehoux et al., 2020). Тем не менее существует определенное пересечение данной группы иссле-

⁴ Степенной закон и логнормальное распределение представляют собой модели для оценки размеров войн и числа смертей по их итогам в выборке за продолжительное время. Случайный рост конфликтов может привести к обоим типам распределения. В то же время случайный рост не может быть отклонен для большей части распределения, хотя результаты также показывают четкую тенденцию к снижению; рост смертности снижается быстрее, если количество исходных смертей больше.

дований с отдельными элементами делиберативного анализа, который уже не является основным подходом в данном случае, но задействуется опосредованно, например, через механизмы Public Engagement (Macnaghten, 2020).

Весьма интересными представляются концепции «адаптивного управления» (Hurlbert, 2018) и «упреждающей» демократии (Bezold, 2019), в которых уже расширяются подходы к оценке в рамках единой системы государственного управления. «Адаптивное» управление признает, что хотя люди в основном и являются рациональными социальными акторами, все же их знания несовершенны, распределены неравномерно, и они применяют различные критерии оценки к различным институциональным условиям в зависимости от коммуникаций или прозрачности. Адаптивное управление в отличие от «рефлексивных» подходов технологических переходов и концепции зависимости от предшествующего развития основывается на системном подходе (Path Dependence).

Таблица 1

Эволюция подходов в литературе по адаптивному управлению

Теория	Развитие теории
Адаптивное управление (adaptive management)	Получило развитие с 1970-х гг.
	Возникло под влиянием теорий стрессоустойчивости (resilience), экспериментальной науки, развития бизнеса, теории систем и промышленной экологии
	За последние десятилетия расширилось за счет добавления социальных и институциональных условий, способствующих научному трансферу в теории принятия решений и социального обучения
Адаптивное совместное управление (adaptive co-management, adaptive collaborative management)	Возникло в конце 1990-х гг.
	Соединило адаптивное управление (аспекты социального обучения) с совместным управлением (измерение взаимосвязей)
	Сформулировано в качестве самостоятельной теории в 1997 г. в Центре международных исследований в области лесоводства (CIFOR)
Упреждающее государственное управление	Возникло в 2001 г.
	Сформировалось на основе литературы по сценарному планированию, адаптивному управлению, делиберативной (совещательной) демократии и теории сложности

Источники: Составлена автором.

В 1970-е гг. метод и концепция «адаптивного» управления обозначились в качестве самостоятельных с появлением основополагающей публикации Холлинга (1978). Они были нужны, чтобы помочь правительству и сотрудникам органов исполнительной власти в разработке новых концепций и процессов для создания, формулирования, мониторинга и оценки политики в ответ на постоянно растущее экологическое и общественное давление (Bruch, 2009; Williams, 2011). Уолтерс (1986) представил более полную техническую трактовку концепции «адаптивного» управления, а Ли (1993) расширил ее рамки, включив социальные и политические аспекты. В Таблице 1 в общих чертах представлена эволюция подходов в литературе к «адаптивному» управлению.

К этой теории в дальнейшем были добавлены концепции участия и социального обучения, чтобы прийти к адаптивному совместному управлению (Plummer, Armitage, 2007; Armitage et al., 2007). Изначально совместное управление понималось исключительно как разделение власти между правительством и местными пользователями (управление природными ресурсами, исходя из контекста формирования подхода). Впоследствии был сделан упор на более широкий спектр участников, а процесс «адаптивного» совместного управления расширился, включив непрерывное решение проблем (Plummer, 2009). Затем концепция совместного управления была объединена с «адаптивным» управлением – новшеством как в управлении природными ресурсами в условиях происходящих изменений, возрастания неопределенности, так и в теории сложности (Armitage et al., 2009).

«Упреждающее» государственное управление представляет собой новую теорию, которая имеет два направления. Первое использует управленческие подходы с гибкой структурой принятия решений на основе широкого спектра возможных вариантов будущего, позволяющей подготовиться к изменениям и вырабатывать текущие решения с максимизацией будущих альтернатив или минимизацией будущих угроз (Quay, 2010; Margerum, 2005) путем разработки сценариев планирования. В данном случае «упреждающее» государственное управление выступает как система институтов, правил и норм, которые используют предвидение для снижения рисков и повышения способности реагировать на события на ранних, а не более поздних стадиях их развития (Fuerth, 2009). Рекомендуются гибкие действия, которые можно разбить на модули и реализовать по мере необходимости в зависимости от степени развития будущего. «Беспроеигрышные» стратегии и стратегии «наихудшего случая» также могут применяться и учитывать ряд возможных будущих сценариев (Mean et al., 2010). Показатели и индикаторы изменений предлагается отслеживать на регулярной основе, а решения по реализации «упреждающих» стратегий и политик «адаптации» следует рассматривать в свете реальных тенденций (Quay, 2010).

Второе направление теории «упреждающего» управления использует модель «совещательной» демократии и теории сложности, фокусируясь на наращивании потенциала для реагирования на непредсказуемые или трудно предсказуемые вызовы (Guston, 2008) путем включения разработки сценариев (индикаторов и показателей эффективности для «опережающего» исследования возможных рисков). Это предвосхищающее знание также должно применяться посредством совместного достижения консенсуса в «совещательном» демократическом процессе о будущем, основанном на коллективном и общем процессе видения (Fishkin, 2009). «Упреждающая» демократия предполагает более активное участие в формировании будущего с помощью форсайта и подхода «желательного будущего». Данный подход направлен на прогнозирование сценариев будущего и использования их для улучшения видения и создания предпочтительной реальности, что уже наталкивает на мысль о соотношении этой группы исследований с так называемыми «исследованиями будущего» (Futures Studies), которые достаточно распространены на Западе.

Таким образом, «упреждающее» управление в нынешнем состоянии представляет собой всю институциональную систему управления, в то время как исторически первые подходы к управлению в рамках «адаптивных» теорий были сосредоточены только на отдельных аспектах или только на одной системе ресурсов. Например, для США данная теория получила наибольшее распространение на заре формирования именно в сфере здравоохранения и защиты окружающей среды, управления экологическими рисками. Современное «упреждающее» управление особенно применимо к глобальным системным проблемам, таким как изменение климата или борьба с преступностью и терроризмом, с учетом тысяч местных проблем, каждая из которых более решается с научной и политической точек зрения, чем глобальная проблема.

Таким образом, содержание «упреждающего» управления расширилось и теперь включает социальный и антропологический контекст для применения адаптивного управления (Dietz et al., 2003). «Упреждающее» управление имеет дело со сложными человеческими взаимодействиями, которые были препятствиями на пути «адаптивного» управления, но в большей степени встроены в «адаптивную» теорию и нашли отражение в литературе по менеджменту (Bertha, 2014). Эти препятствия носят скорее институциональный, нежели технический характер, поскольку институты строятся на основных предпосылках и глубоко укоренившихся в образовательных системах убеждениях, законах, политике и нормах профессионального поведения.

Гибридная природа рисков и государственное управление обороной и безопасностью

Определенное внимание уделено в публикациях достаточно специфичной тематике в рамках системно-логического анализа военных стратегий – использованию отдельных «упреждающих» элементов оценки рисков национальной безопасности, которые по своей природе понимаются как гибридные, т.е. сочетающие искусственное и естественное происхождение (Davis, 2008; Bossong, Benner, 2010). В данных публикациях не прослеживается четкое разграничение между оценками рисков национальной безопасности и стратегическим планированием, однако заявляется, что оборонная политика и политика безопасности должны носить гражданский характер в плане определения стратегических ориентиров и процессов администрирования.

Отдельные исследования с выходом на информационное управление и анализ геостратегической, комплексной социально-экономической ситуации предприняты российскими учеными. Необходимость построения четкой системы оценки рисков им видится как элемент единой государственной политики в сфере управления национальной безопасностью, от которой зависит и социально-экономическое развитие страны (Шульц и пр., 2014; Шульц и пр., 2015), что тем не менее осуществляется на основе опережающего сценарного анализа и имитационного моделирования с использованием аппарата функциональных знаковых ориентированных графов. При этом западные источники уже активно развивают мысль об использовании искусственного интеллекта при оценке рисков. Предполагается, что искусственный интел-

лект изменит процесс принятия решений в сфере обороны и безопасности за счет возможности «когнитивного маневра» с применением предиктивной аналитики для более раннего вмешательства. Сам процесс принятия решений может стать более деперсонализированным и основанным на неких заданных системами «упреждающего» управления ментальных моделях. При этом «объяснительный потенциал» (explanatory power) решений в сфере искусственного интеллекта может в определенной перспективе заключаться в формировании наиболее рациональных решений, которые оставляют аргументацию «за скобками» человеческого восприятия (Keith, 2019).

Заключение

Таким образом, вопросы оценки рисков национальной безопасности государства в той или иной степени обозначены в академической литературе и нашли развитие в формировании новых теорий по «предвидению» различных аспектов государственного управления. В историческом контексте риски экологического и техногенного характера представляли большую угрозу для общества, что и определило базис литературы по данному вопросу, но с усложнением социальных отношений и стремительным прогрессом все большее число исследований стало касаться проблем здравоохранения, преступности, терроризма и угроз гибридного характера.

Современная оценка рисков национальной безопасности в странах Запада осуществляется преимущественно в рамках делиберативного метода (и его производных) ранжирования рисков, в который на определенных этапах включается методология Delphi, Foresight и Stakeholders Engagement, либо объект исследования ограничивается одной из узких сфер государственного управления. В то же время представленные в обзоре самые последние работы все активнее акцентируют внимание на необходимости выстраивания комплексной системы «упреждающего» государственного управления как сложного процесса принятия решений на основе больших объемов данных, сформированных по результатам оценок состояния индикаторов и показателей верхнего и нижнего уровней. Такой процесс видится работой на «опережение» возникновения риска и развитием сценариев наиболее безопасного будущего.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барабашев А. Г., Макаров А. А., Макаров И. А. О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 2. – С. 7–38.
2. Казанцев С. В. Модели расчета показателей защищенности страны и ее регионов // Регион: экономика и социология. – 2017. – № 2. – Т. 94. – С. 32–51.
3. Шульц В. Л., Кульба В. В. и др. Модели и методы анализа и синтеза сценариев развития социально-экономических систем. В 2-х книгах. – М.: Наука, 2012.

4. Шульц В. Л., Кульба В. В., Шелков А. Б., Чернов И. В. Сценарный анализ эффективности управления региональной безопасностью // Национальная безопасность / nota bene. – 2014. – № 2. – Т. 31. – С. 188–206.
5. Шульц В. Л., Кульба В. В., Шелков А. Б., Чернов И. В. Информационное управление в условиях глобализации и геополитического противоборства // Национальная безопасность / nota bene. – 2015. – № 2. – Т. 37. – С. 202–243.
6. Bjorheim A.E., Pettersen K., Aven T., Kaufmann M., Rosqvist T. A Framework for Selection of Strategy for Management of Security Measures // Journal of Risk Research. 2017. No. 3. P. 404–417.
7. Armitage D. et al. Adaptive co-management for social-ecological complexity // Frontiers in Ecology and the Environment. 2009. Vol. 7. No. 2. P. 95–102.
8. Armitage D., Berkes F., Doubleday N. Adaptive co-management, collaboration, learning and multi-level governance. UBC Press, Vancouver. 2007.
9. Aven T., Cox L. A. National and Global Risk Studies: How Can the Field of Risk Analysis Contribute? // Risk Analysis. 2016. Vol. 36. No. 2. P. 186–190.
10. Bell S. The UK's Risk Management Approach to National Security // The RUSI Journal. 2007. No. 3. P. 18–23.
11. Bertha K.K. Addressing the interactional challenges of moving collaborative adaptive management from theory to practice // Ecology and Society. 2014. Vol. 19. No. 1. P. 46–53.
12. Bezold K. The History and Future of Anticipatory Democracy and Foresight // World Futures Review. 2019. Vol. 11. No. 3. P. 273–282.
13. Bilusich D., Lord S., Nunes-Vaz R. The Implications of Empirical Data for Risk // Journal of Risk Research. 2015. No. 4. P. 521–538.
14. Blagden D. The Flawed Promise of National Security Risk Assessment: Nine Lessons from the British Approach // Intelligence and National Security. 2018. No. 5. P. 716–736.
15. Bossong R., Benner T. The case for a public administration turn in the study of the EU's civilian crisis management // Journal of European Public Policy. 2010. Vol. 17. No. 7. P. 1074–1086.
16. Bossong R., Hegemann H. EU Internal Security Governance and National Risk Assessments: Towards a Common Technocratic Model? // European Politics and Society. 2016. No. 2. P. 226–241.
17. Bruch C. Adaptive water management: strengthening laws and institutions to cope with uncertainty. In: Water Management in 2020 and Beyond. Water Resources Development and Management. Springer, Berlin. 2009. P. 89–113.
18. Carment D., Gazo J., Prest S. Risk Assessment and State Failure // Global Society. 2007. Vol. 1. P. 47–69.
19. Clauset A., Young M., Gleditsch K.S. On the Frequency of Severe Terrorist Events // Journal of Conflict Resolution. 2007. Vol. 51. No. 1. P. 58–87.
20. Davis P. K. Developing Resource-Informed Strategic Assessments and Recommendations. Rand Corporation Monograph Series. RAND, Santa Monica, Calif. 2008.
21. Dear K. Artificial Intelligence and Decision-Making // The RUSI Journal. 2019. Vol. 164. No. 5. P. 18–25.

22. DeLeo R.A. Indicators, agendas and streams: analysing the politics of preparedness // *Policy & Politics*. 2018. Vol. 46. No. 1. P. 27–45.
23. Dietz R. et al. The struggle to govern the commons // *Science*. 2003. No. 302 (5652). P. 1907–1912.
24. Fishkin J. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press, Oxford. 2009.
25. Florig H., Keith, M., Morgan G., Morgan K. M., Jenni K.E., Fischhoff B., Fischbeck P.S., DeKay M.L. A Deliberative Method for Ranking Risks (I): Evaluation of Validity and Agreement among Risk Managers // *Risk Analysis*. 2001. No. 5. P. 923–937.
26. Fuerth L.S. Foresight and Anticipatory Governance // *Foresight*. 2009. Vol. 4. No. 11. P. 14–32.
27. González-Val R. War Size Distribution: Empirical Regularities Behind Conflicts // *Defence and Peace Economics*. 2016. Vol. 27. No. 6. P. 838–853.
28. Guston D. Innovation policy: not just a Jumbo Shrimp // *Nature*. 2008. No. 454. Vol. 21. P. 940–996.
29. Guston D.H. Understanding Anticipatory Governance // *Social Studies of Science*. 2014. No. 2. P. 218–242.
30. Holling C.S. *Adaptive environmental assessment and management*. John Wiley, New York. 1978.
31. Jenkins-Smith H., Nohrstedt D., Weible C., Sabatier P. The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. In: *Theories of the Policy Process* (3rd edn). Westview Press, Boulder, CO. 2014. P. 183–224.
32. Jianhua Xu, Florig H.K., DeKay M.L. Evaluating an analytic–deliberative risk ranking process in a Chinese context // *Journal of Risk Research*. 2011. Vol. 14. No. 7. P. 899–918.
33. Jones M. et al. A river runs through it: A multiple streams meta-review // *Policy Studies Journal*. 2016. Vol. 44. No. 1. P. 13–36.
34. Landree E. *A Delicate Balance: Portfolio Analysis and Management for Intelligence Information Dissemination Programs*. RAND, Santa Monica, CA. 2009.
35. Lee K.N. *Compass and gyroscope: integrating science and politics for the environment*. Island Press, Washington, DC. 1993.
36. Lehoux P., Miller F.A., Williams-Jones B. Anticipatory Governance and Moral Imagination: Methodological Insights from a Scenario-Based Public Deliberation Study // *Technological Forecasting and Social Change*. 2020. Vol. 151.
37. Lundberg R., Willis H.H. Examining the Effectiveness of Risk Elicitations: Comparing a Deliberative Risk Ranking to a Nationally Representative Survey on Homeland Security Risk // *Journal of Risk Research*. 2019. Vol. 12. P. 1546–1560.
38. Lundberg R. A Multi-Attribute Approach to Assess Homeland Security Risk // *Journal of Risk Research*. 2018. Vol. 3. P. 340–360.
39. Lundberg R. *Comparing Homeland Security Risks Using a Deliberative Risk Ranking Methodology*. CA: RAND, Santa Monica. 2013.
40. Macnaghten P. Towards an anticipatory public engagement methodology: deliberative experiments in the assembly of possible worlds using focus groups // *Qualitative Research*. 2020. P. 1–17.

41. Margerum R.D. Collaborative growth management in metropolitan Denver: Fig leaf or valiant effort? // *Land Use Policy*. 2005. Vol. 22. No. 4. P. 373–386.
42. Mazarr M. J. *Rethinking Risk in National Security*. Palgrave Macmillan US, New York. 2016.
43. Mean E. et al. *Decision Support Planning Method: Incorporating Climate Change Uncertainties into Water Planning*. Water Utility Climate Alliance, San Francisco. 2010.
44. Mennen M.G., van Tuyl M.C. Dealing with Future Risks in the Netherlands: The National Security Strategy and the National Risk Assessment // *Journal of Risk Research*. 2015. Vol. 7. P. 860–76.
45. Morgan M. G., Florig H. K., DeKay M. L., Fischbeck P. Categorizing Risks for Risk Ranking // *Risk Analysis*. 2000. Vol. 20. No. 1. P. 49–58.
46. Plummer R. The adaptive co-management process: an initial synthesis of representative models and influential variable // *Ecology and Society*. 2009. Vol. 14. No. 2. P. 19–24.
47. Plummer R., Armitage D. Crossing boundaries, crossing scales: the evolution of environment and resource co-management // *Geography Compass*. 2007. Vol. 1. No. 4. P. 834–849.
48. Prior T., Hagmann J. Measuring Resilience: Methodological and Political Challenges of a Trend Security Concept» // *Journal of Risk Research*. 2014. Vol. 3. P. 281–298.
49. Quay R. Anticipatory governance, a tool for climate change adaptation // *Journal of the American Planning Association*. 2010. Vol. 76. No. 4. P. 496–511.
50. Qu Yuan Tao, Jiaxin Du, Xiantao Li, Jingyan Zeng, Bo Tan, Jianhua Xu, Wenjia Lin, Xin-lin Chen. Network pharmacology and molecular docking analysis on molecular targets and mechanisms of Huashi Baidu formula in the treatment of COVID-19 // *Drug Development and Industrial Pharmacy*. 2020. Vol. 46. No. 8. P. 1345–1353.
51. Rapaport O. et al. The puzzle of the diffusion of central-bank independence reforms: Insights from an agent-based simulation // *The Policy Studies Journal*. 2009. Vol. 37. No. 4. P. 695–716.
52. Susel I., Lasley T., Montezemolo M., Piper J. Augmenting the Deliberative Method for Ranking Risks // *Risk Analysis*. 2016. Vol. 36. No. 1. P. 49–56.
53. Travis R., Zahariadis N. A multiple streams model of US foreign aid policy // *Policy Studies Journal*. 2002. Vol. 30. No. 4. P. 495–514.
54. Walters C.J. *Adaptive Management of Renewable Resources*. McGraw Hill, New York. 1986.
55. Williams B.K. Adaptive management of natural resources, framework and issues // *Journal of Environmental Management*. 2011. Vol. 92. P. 1346–1353.
56. Willis H. Advancing Methods for National and Global Risk Studies // *Risk Analysis*. 2016. Vol. 36. No. 5. P. 867–868.
57. Willis H. H., Tighe M., Lauland A., Ecola L., Shelton S. R., Smith M. L., Rivers J.G., Leuschner K., Marsh T., Gerstein D.M. Homeland security national risk characterization: risk assessment methodology. RAND, Santa Monica, California. 2018.
58. Workman S. *The dynamics of bureaucracy in the US government: How Congress and federal agencies process information and solve problems*. University of Cambridge Press, Cambridge. 2015.

"ANTICIPATORY" GOVERNANCE AND NATIONAL SECURITY RISK ASSESSMENT

Sergei V. Zarochintcev

Ph.D. student, School of Politics and Governance,
National Research University «Higher School of Economics».
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: szarochincev@hse.ru

Abstract

Complex nature of modern challenges and threats, turbulence of the geopolitical situation, financial, economic and energy crises, along with natural and man-made disasters carry significant risks to the national security of any state. The unexpected intensity of the COVID-19, coupled with other hybrid risks, revealed significant deficiencies in the national security risk assessment (NSRA) system. Issues concerning NSRA are becoming more important in academic literature last 20 years as well as new theories to anticipate possible challenges for better public administration. Academic literature on risk assessment in the context of national security is currently presented in four main clusters. Historically, the first consists of articles in the framework of systematic logical analysis that was formed under the influence of a number of researchers from Carnegie Mellon University who use a deliberative risk ranking method, also called the "Carnegie Mellon risk ranking method". The second part of the approaches to NSRA is based on the verification method of the research which uses mainly quantitative methods (sometimes using a historical approach to forecasting) to assess the components of the national security of the state, including justifying the need to build a technocratic risk assessment system to prevent "state failure". Development of new technologies and innovations has led to the emergence of a research group on the use of anticipatory mechanisms in predicting risks of new innovative technologies. In this case, Anticipatory Governance is described as a system of institutions, rules and norms that allow the use of foresight in order to reduce risks and increase the ability to respond to events at an early rather than later stages of their development. The final part of academic publications consists of very specific articles in the framework of systematic logical analysis of military strategies and other doctrines which by nature of its risks are understood as hybrid, that is, combining artificial and natural origin.

Keywords: "anticipatory" governance; adaptive governance; national security; indices and indicators; indicative approach; risks; foresight; deliberative risk ranking method.

Citation: Zarochintcev, S.V. (2021). «Uprezhdayushcheye» gosudarstvennoye upravleniye i otsenka riskov natsional'noy bezopasnosti [Anticipatory governance and national security risk assessment]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 200–218 (in Russian).

REFERENCES

1. Barabashev, A.G., Makarov, A.A. & Makarov, I.A. (2019). O sovershenstvovanii indikativnykh otsenok kachestva gosudarstvennogo upravleniya [On the improvement of indicative quality assessment of public administration]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 7–38.

2. Abrahamsen, E.B., Pettersen, K., Aven, T., Kaufmann, M. & Rosqvist, T. (2017). A framework for selection of strategy for management of security measures». *Journal of Risk Research*, no 3, pp. 404–417.
3. Armitage, D. et al. (2009). Adaptive co-management for social-ecological complexity. *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 7, no 2, pp. 95–102.
4. Armitage, D., Berkes, F. & Doubleday, N. (2007). *Adaptive co-management, collaboration, learning and multi-level governance*. Vancouver: UBC Press.
5. Aven, T. & Cox, L.A. (2016). National and global risk studies: How can the field of risk analysis contribute? *Risk Analysis*, vol. 36, no 2, pp. 186–190.
6. Bell, S. (2007). The UK's risk management approach to national security. *The RUSI Journal*, no 3, pp. 18–23.
7. Bertha, K.K. (2014). Addressing the interactional challenges of moving collaborative adaptive management from theory to practice. *Ecology and Society*, vol. 19, no 1, pp. 46–53.
8. Bezold, K. (2019). The history and future of anticipatory democracy and foresight. *World Futures Review*, vol. 11, no 3, pp. 273–282.
9. Bilusich, D., Lord, S. & Nunes-Vaz., R. (2015). The implications of empirical data for risk. *Journal of Risk Research*, no 4, pp. 521–538.
10. Blagden, D. (2018). The flawed promise of national security risk assessment: Nine lessons from the British approach. *Intelligence and National Security*, no 5, pp. 716–736.
11. Bossong, R. & Benner, T. (2010). The case for a public administration turns in the study of the EU's civilian crisis management. *Journal of European Public Policy*, vol. 17, no 7, pp. 1074–1086.
12. Bossong, R. & Hegemann, H. (2016). EU internal security governance and national risk assessments: Towards a common technocratic model? *European Politics and Society*, no 2, pp. 226–241.
13. Bruch C. (2009). Adaptive water management: Strengthening laws and institutions to cope with uncertainty. In: *Water Management in 2020 and Beyond. Water Resources Development and Management*. Berlin: Springer, pp. 89–113.
14. Carment, D., Gazo, J. & Prest, S. (2007). Risk assessment and state failure. *Global Society*, no 1, pp. 47–69.
15. Clauset, A., Young, M. & Gleditsch, K. S. (2007). On the frequency of severe terrorist events. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, no 1, pp. 58–87.
16. Davis, P.K. (2008). *Developing Resource-Informed Strategic Assessments and Recommendations*. Rand Corporation Monograph Series. Santa Monica, Calif.: RAND.
17. Dear, K. (2019). Artificial intelligence and decision-making. *The RUSI Journal*, vol. 164, no 5, pp. 18–25.
18. DeLeo, R.A. (2018). Indicators, agendas and streams: Analysing the politics of preparedness. *Policy & Politics*, vol. 46, no 1, pp. 27–45.
19. Dietz, R. et al. (2003). The struggle to govern the commons. *Science*, vol. 302, no 5652, pp. 1907–1912.

20. Fishkin, J. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
21. Florig, H. K., Morgan, M.G., Morgan, K.M., Jenni, K. E., Fischhoff, B., Fischbeck, P.S. & DeKay, M.L. (2001). A Deliberative method for ranking risks (I): Evaluation of validity and agreement among risk managers. *Risk Analysis*, no 5, pp. 923–937.
22. Fuerth, L.S. (2009). Foresight and anticipatory governance. *Foresight*, vol. 4, no 11, pp.14–32.
23. González-Val, R. (2016). War size distribution: Empirical regularities behind conflicts. *Defence and Peace Economics*, vol. 27, no 6, pp. 838–853.
24. Guston, D. (2008). Innovation policy: Not just a Jumbo Shrimp. *Nature*, vol. 454, no 21, pp. 940–996.
25. Guston, D.H. (2014). Understanding anticipatory governance. *Social Studies of Science*, no 2, pp. 218–242.
26. Holling, C.S. (1978). *Adaptive environmental assessment and management*. New York: John Wiley.
27. Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D., Weible, C. & Sabatier, P. (2014). The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. In: *Theories of the Policy Process (3rd edn)*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 183–224.
28. Jianhua, Xu, Florig, H.K. & DeKay, M.L. (2011). Evaluating an analytic–deliberative risk ranking process in a Chinese context. *Journal of Risk Research*, vol. 14, no 7, pp. 899–918.
29. Jones, M. et al. (2016). A river runs through it: A multiple streams meta-review. *Policy Studies Journal*, vol 44, no 1, pp. 13–36.
30. Landree, E. (2009). *A Delicate balance: Portfolio analysis and management for intelligence information dissemination programs*. Santa Monica, CA: RAND.
31. Lee, K.N. (1993). *Compass and gyroscope: Integrating science and politics for the environment*. Washington, DC: Island Press.
32. Lehoux, P., Miller, F.A. & Williams-Jones, B. (2020). Anticipatory governance and moral imagination: Methodological insights from a scenario-based public deliberation study. *Technological Forecasting and Social Change*, no 151.
33. Lundberg, R. & Willis, H.H. (2019). Examining the effectiveness of risk elicitations: Comparing a deliberative risk ranking to a nationally representative survey on homeland security risk. *Journal of Risk Research*, no 12, pp. 1546–1560.
34. Lundberg, R. (2018). A multi-attribute approach to assess homeland security risk. *Journal of Risk Research*, no 3, pp. 340–360.
35. Lundberg, R. (2013). *Comparing homeland security risks using a deliberative risk ranking methodology*. Santa Monica, CA: RAND.
36. Macnaghten, Ph. (2020). Towards an anticipatory public engagement methodology: Deliberative experiments in the assembly of possible worlds using focus groups. *Qualitative Research*, pp. 1–17.
37. Margerum, R.D. (2005). Collaborative growth management in metropolitan Denver: Fig leaf or valiant effort? *Land Use Policy*, vol. 22, no 4, pp. 373–386.

38. Mazarr, M.J. (2016). *Rethinking risk in national security*. New York: Palgrave Macmillan US.
39. Mean, E. et al. (2010). *Decision support planning method: Incorporating climate change uncertainties into water planning*. San Francisco: Water Utility Climate Alliance.
40. Mennen, M.G. & van Tuyl, M.C. (2015). Dealing with future risks in the Netherlands: The national security strategy and the national risk assessment. *Journal of Risk Research*, no 7, pp. 860–76.
41. Morgan, M.G., Florig, H.K., DeKay, M.L. & Fischbeck, P. (2000). Categorizing risks for risk ranking. *Risk Analysis*, vol. 20, no 1, pp. 49–58.
42. Plummer, R. (2009). The adaptive co-management process: An initial synthesis of representative models and influential variable. *Ecology and Society*, vol. 14, no 2, pp. 19–24.
43. Plummer, R. & Armitage, D. (2007). Crossing boundaries, crossing scales: The evolution of environment and resource co-management. *Geography Compass*, vol. 1, no 4, pp. 834–849.
44. Prior, T. & Hagmann, J. (2014). Measuring resilience: Methodological and political challenges of a trend security concept. *Journal of Risk Research*, no 3, pp. 281–298.
45. Quay, R. (2010). Anticipatory governance, a tool for climate change adaptation. *Journal of the American Planning Association*, vol. 76, no 4, pp. 496–511.
46. Qu Yuan Tao, Jiaxin Du, Xiantao Li, Jingyan Zeng, Bo Tan, Jianhua Xu, Wenjia Lin & Xin-lin Chen. (2020). Network pharmacology and molecular docking analysis on molecular targets and mechanisms of Huashi Baidu formula in the treatment of COVID-19. *Drug Development and Industrial Pharmacy*, vol. 46, no 8, pp. 1345–1353.
47. Rapaport, O. et al. (2009). The puzzle of the diffusion of central-bank independence reforms: Insights from an agent-based simulation. *The Policy Studies Journal*, vol. 37, no 4, pp. 695–716.
48. Susel, I., Lasley, T., Montezemolo, M. & Piper, J. (2016). Augmenting the deliberative method for ranking risks. *Risk Analysis*, vol. 36, no 1, pp. 49–56.
49. Travis, R. & Zahariadis, N. (2002). A multiple streams model of US foreign aid policy. *Policy Studies Journal*, vol. 30, no 4, pp. 495–514.
50. Walters, C.J. (1986). *Adaptive management of renewable resources*. New York: McGraw Hill.
51. Williams, B.K. (2011). Adaptive management of natural resources, framework and issues. *Journal of Environmental Management*, vol. 92, pp. 1346–1353.
52. Willis, H. (2016). Advancing methods for national and global risk studies. *Risk Analysis*, vol. 36, no 5, pp. 867–868.
53. Willis, H.H., Tighe, M., Lauland, A., Ecola, L., Shelton, Sh.R., Smith, M.L., Rivers, J.G., Leuschner, K., Marsh, T. & Gerstein, D.M. (2018). *Homeland security national risk characterization: Risk assessment methodology*. Santa Monica, California: RAND.
54. Workman, S. (2015). *The dynamics of bureaucracy in the US government: How Congress and federal agencies process information and solve problems*, Cambridge: University of Cambridge Press.

К сведению авторов

Публикация в журнале является бесплатной.

Все статьи проходят этап рецензирования.

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

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

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

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

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

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

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

Уважаемые читатели!

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

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка – 2021»

Том 1. Газеты и журналы

Подписной индекс – 81224

Подписано в печать 23.09.2021. Формат 60x88¹/₈
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 600 экз. Заказ

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

Отпечатано в ФГУП «Издательство «Наука»
(Типография «Наука»)
121099 Москва, Шубинский пер., 6



БукВышка

УНИВЕРСИТЕТСКИЙ КНИЖНЫЙ МАГАЗИН

Российские и зарубежные издания

Книги ИД ВШЭ

Сувенирная продукция

Периодика

CD и DVD

**ЭКОНОМИКА
МЕНЕДЖМЕНТ
СОЦИОЛОГИЯ
ПОЛИТОЛОГИЯ
ПРАВО
ЖУРНАЛИСТИКА
ИСТОРИЯ
ЛИНГВИСТИКА**



Москва, ул. Мясницкая д. 20
тел. +7 495 628-29-60
email: books@hse.ru,
<http://id.hse.ru/bookshop>



Интернет-магазин



<http://id.hse.ru/shop>

**В интернет-магазине можно приобрести все книги
Издательского дома ВШЭ,
имеющиеся в продаже**

Интересующие вас книги вы можете найти в нашем каталоге, воспользовавшись
поиском по тематике, серии, названию и автору, списком книжных новинок

Заказ можно оформить круглосуточно на нашем сайте

или по тел.: **+7 495 772-95-90 *15295**

по рабочим дням с 10.00 до 18.00 мск

Возможна оплата банковскими картами и наличными,
доставка курьерской службой в 300 городов России
или получение в пунктах самовывоза в 49 городах





Для заметок
