

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

В О П Р О С Ы ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 4

2020



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 4

2020

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

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.
БАРЦИЦ И.Н.
ВУКОЛОВ В.Л.
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.
СИНЬЮЙ Я. (КНР)
СТРАУССМАН ДЖ. (США)
ТИХОМИРОВ Ю.А.
ХЛИВИЦКАС Е. (Литва)
ШАРОВ А.В.
ЮЖАКОВ В.Н.

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

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
IGOR N. BARTSITS – Dean of the International Institute of Public Administration and Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 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
YANG XINYU – Professor, China Scholarship Council, China
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
EUGENIJUS CHLIVICKAS – Professor, Dr., Director of the Training Centre of the Ministry of Finance, Republic of Lithuania, President of the Lithuanian Public Administration Training Association, Professor of Vilnius Gediminas Technical University, Vilnius, Lithuania
ANDREY V. SHAROV – Candidate of Legal Sciences, Russian Federation
VSEVOLOD L. VUKOLOV – Head of the RF Federal Service for Labour and Employment, 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

Калинин А.М., Засимова Л.С., Колосницына М.Г., Хоркина Н.А. ПОЛИТИКА ИЗОЛЯЦИИ НАСЕЛЕНИЯ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19: КАКИЕ СТРАТЕГИИ ВЫГОДНЫ ГОСУДАРСТВУ?	7
Добролюбова Е.И. К ВОПРОСУ О ВЗАИМОСВЯЗИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ.....	31
Ефремов А.А. К ФОРМИРОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ВЫЯВЛЕНИЯ И УСТРАНЕНИЯ СИСТЕМНЫХ ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.	59
Погодина И.В., Авдеев Д.А. ГЕЙМИФИКАЦИЯ ПЛАТФОРМ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ.....	84
Акбердина В.В., Коровин Г.Б., Дзюба Е.И. МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ.....	111

ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Иванова Н.Л., Петько Б.Б. САМОИМИДЖ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ПРОБЛЕМЫ И ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ.....	141
--	-----

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Торопушина Е.Е., Башмакова Е.П. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ АРКТИЧЕСКИХ СТРАН ЕВРОПЫ	167
--	-----

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

Кудряшова Е.В., Максимов А.М., Ненашева М.В., Верещагин И.Ф., Шубина Т.Ф., Шубина П.В. МОДЕЛИ КОММУНИКАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДОВ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ).....	191
Кузнецова Е.А. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА.....	214

РЕЦЕНЗИЯ

Южаков В.Н. К ВОПРОСУ О ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (Слоботчиков О.Н., Козлов С.Д., Шатохин М.В., Попова С.А., Гончаренко А.Н. «Цифра и власть: Цифровые технологии в государственном управлении». М.: НАНО ВО «ИМЦ», 2020)	243
--	-----

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kalinin A.M., Zasimova L.S., Kolosnitsyna M.G., Khorkina N.A. SOCIAL ISOLATION POLICY DURING COVID-19 PANDEMIC: WHAT STRATEGIES ARE THE MOST BENEFICIAL FOR THE STATE?	7
Dobrolyubova E.I. IN REFERENCE TO THE CORRELATION BETWEEN GOVERNANCE QUALITY AND HUMAN DEVELOPMENT	31
Efremov A.A. IN REFERENCE TO CREATING A MECHANISM FOR DETECTING SYSTEMIC LEGAL LIMITATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION DIGITALIZATION	59
Pogodina I.V., Avdeev D.A. GAMIFICATION OF PLATFORMS FOR PUBLIC PARTICIPATION OF CITIZENS IN PUBLIC ADMINISTRATION	84
Akberdina V.V., Korovin G.B., Dzyuba E.I. STATE MANAGEMENT MECHANISMS OF THE SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT	111

PERSONNEL POLICY ISSUES

Ivanova N.L., Petko B.B. SELFIMAGE OF PUBLIC CIVIL SERVANTS: THE FEATURES AND FACTORS	141
--	-----

INTERNATIONAL EXPERIENCE

Toropushina E.E., Bashmakova E.P. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE SOCIAL SPHERE OF THE EUROPEAN ARCTIC COUNTRIES	167
---	-----

SCIENTIFIC REVIEW

Kudryashova E.V., Maksimov A.M., Nenasheva M.V., Vereshchagin I.F., Shubina T.F., Shubina P.V. COMMUNICATIVE MANAGEMENT MODELS IN THE CONTEXT OF CREATING A COMFORTABLE URBAN ENVIRONMENT (CASE STUDY: THE ARKHANGELSK REGION' CITIES)	191
Kuznetsova E.A. COMPARATIVE ANALYSIS OF STATE OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH MANAGEMENT MODELS	214

BOOK REVIEW

Yuzhakov V. N. IN REFERENCE TO DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION <i>Review: Slobotchikov O.N., Kozlov S.D., Shatokhin M.V., Popova S.A., Goncharenko A.N. Digit and Power: Digital Technologies in Public Administration. Moscow: Nano Vo Imc, 2020.</i>	243
--	-----

ПОЛИТИКА ИЗОЛЯЦИИ НАСЕЛЕНИЯ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19: КАКИЕ СТРАТЕГИИ ВЫГОДНЫ ГОСУДАРСТВУ?¹

**Калинин А.М., Засимова Л.С.,
Колосницына М.Г., Хоркина Н.А.²**

Аннотация

Пандемия COVID-19 вынудила органы государственного управления в разных странах принимать меры по сокращению социальных контактов между людьми – от мягкого стимулирования самоизоляции до строгих карантинных мер. Иногда ограничения вводились на государственном уровне, иногда – на региональном или муниципальном. В основе этих решений было стремление к балансу между сохранением как можно большего количества жизней и поддержанием благосостояния людей. В этой статье мы применяем теоретический инструментарий для анализа стратегий государства, которые могут считаться предпочтительными с точки зрения общественного благосостояния. Для этого мы используем «дилемму заключенного» и рассматриваем механизмы принятия индивидуальных решений о соблюдении изоляции. Мы показываем, что решение о том, соблюдать или нет режим карантина, зависит как от индивидуальных предпочтений человека, так и от объективных факторов – тех потерь, которые несет для него изоляция, и вероятности получить необходимую и своевременную медицинскую помощь в случае

¹ Работа выполнена в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

² Калинин Алексей Михайлович – кандидат экономических наук, руководитель практики государственного консалтинга ООО «Бизнес решения»/SBS; доцент департамента прикладной экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: kalinin_a@mail.ru

Засимова Людмила Сергеевна – кандидат экономических наук, доцент департамента прикладной экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: lzasimova@hse.ru

Колосницына Марина Григорьевна – кандидат экономических наук, профессор департамента прикладной экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: mkolosnitsyna@hse.ru

Хоркина Наталья Алексеевна – кандидат педагогических наук, доцент департамента прикладной экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: khorkina@hse.ru

болезни. Полученные выводы мы соотносим с реальными карантинными мерами, нашедшими применение в отдельных странах и/или регионах. В результате моделирования поведения индивидов в условиях возможности заражения COVID-19 мы приходим к выводу, что полная изоляция всех групп населения с точки зрения общественного благосостояния оказывается нецелесообразной, тогда как планирование карантинных мер, направленных на изолированные однородные группы населения, является более предпочтительной стратегией для государства.

Ключевые слова: политика изоляции; пандемия; COVID-19; дилемма заключенного; общественное благосостояние; социальное дистанцирование.

Введение

В этой статье мы анализируем стратегии поведения государств в условиях пандемии COVID-19. Мы применяем аппарат теории игр, а именно известную «дилемму заключенного». Органы государственного управления сталкиваются с неизбежным компромиссом: это выбор между спасением человеческих жизней, с одной стороны, и поддержанием благосостояния людей, развитием экономики, с другой стороны. На микроуровне любые ограничительные меры, принимаемые государством, снижают полезность отдельного индивида. Однако те же меры, управленческие решения позволяют человеку получить необходимую медицинскую помощь в случае заражения, т. е. увеличивают его полезность. Цель нашей работы – показать, какие стратегии поведения государства в ситуации эпидемии оказываются предпочтительными с теоретической точки зрения, и сделать выводы для государственной политики.

Пандемия COVID-19 и экономика: неизбежность компромиссов

Пандемия COVID-19 стала самым серьезным испытанием для здоровья населения всего мира и систем общественного здравоохранения со времен знаменитой «испанки» 1918–20 гг. Она поставила перед органами государственного управления нетривиальные задачи, которые ранее никогда не приходилось решать. Среди особенностей этого заболевания – высокая контагиозность, а значит – скорость распространения, а также достаточно длительный инкубационный период, в течение которого человек может быть источником инфекции, сам того не подозревая. По данным Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ), 80% случаев заболеваний являются легкими или бессимптомными, 15% – тяжелыми, требующими кислорода, и 5% – критическими, требующими вентиляции легких (WHO, 2020с). При этом уровень летальности (при всех различиях между странами в способах его оценки – см. Тимонин, Вишневецкий, 2020) существенно выше, чем для большинства известных вирусов гриппа. Кроме того, не известно точно, у всех ли переболевших вырабатывается устойчивый иммунитет и насколько он продолжителен. Важно и то, что в начале пандемии не существовало специальных лекарственных средств борьбы именно с этим вирусом, как

и вакцин, тестирование и промышленное производство которых требует значительных временных и денежных затрат.

Все названные особенности пандемии, если представить их с позиции экономической теории, аргументируют необходимость государственного вмешательства, в первую очередь, из-за рыночных провалов. Помимо очевидных прямых издержек (заболеваемости и смертности), возникают так называемые негативные экстерналии: если больного или носителя инфекции не изолировать, вирус передается здоровому, и далее по цепочке. Таким образом, социальные издержки инфекции значительно выше, чем индивидуальные, по некоторым оценкам – в 3–5 раз (Bethune, Korinek, 2020). Ситуация усугубляется несовершенством информации, поскольку многие бессимптомные носители вируса не знают о своем состоянии и не догадываются о необходимости самоизоляции. Кроме рыночных провалов, вмешательство государства аргументируется заботой о социальной справедливости, поскольку издержки пандемии распределяются неравномерно между отдельными группами населения в зависимости от доходов, места жительства, типа занятости, возраста, гендерной принадлежности (Belot et al., 2020; Palomino et al., 2020; Михайлова, Валески, 2020; Kartseva, Kuznetsova, 2020).

Вот почему все страны, одна за другой столкнувшиеся с пандемией, вынуждены были наряду с мобилизацией системы здравоохранения вводить так называемые немедицинские противоэпидемические меры либо на национальном уровне, либо на уровне отдельных регионов и даже муниципалитетов. В их числе: карантин, т.е. полное или частичное закрытие учебных заведений, предприятий сферы услуг и промышленности, за исключением необходимых для жизнеобеспечения; введение норм социального дистанцирования вплоть до самоизоляции граждан; ограничения на мобильность населения, как внутреннюю, так и международную; запрет массовых мероприятий; обязательность использования индивидуальных средств защиты. Все подобные меры вводятся с одной главной целью – сдержать развитие эпидемии за счет сокращения контактов между людьми. Так удастся сгладить эпидемиологическую кривую, растянув ее во времени, и не допустить острого пика заражений, который может оказаться непосильным для действующей системы здравоохранения. В результате, если даже не уменьшается общее число инфицированных, всем заболевшим может быть оказана своевременная медицинская помощь, сокращается число тяжелых случаев и летальных исходов.

Однако большинство немедицинских мер борьбы с эпидемией оказываются чрезвычайно болезненными для экономики и системы государственного управления, риски применения таких мер высоки (Androniceanu, 2020). Остановка работы частных предприятий означает, в лучшем случае, неоплачиваемый отпуск для персонала, а в худшем (и достаточно скоро) – банкротство, полную остановку производства и рост безработицы. Неизбежное падение доходов населения сокращает платежеспособный спрос на продукцию даже тех предприятий, которые продолжают свою деятельность, а сами по себе ограничительные меры не всегда находят поддержку у населения, снижают уровень доверия к власти и тем самым создают дополнительные трудности для государственного управления. Оценки агреги-

рованных потерь экономики уже предпринимались в разных странах мира, столкнувшихся с пандемией. Например, Р. Барро и соавторы оценивают потери общественного выпуска в средней стране, затронутой эпидемией, на уровне 6% ВВП (Barro et al., 2020). О. Куабьон и соавторы оценивают падение потребительских расходов в США в первые недели эпидемии в 31 п.п., прогнозируют прирост безработицы на 13% в течение года и сохранение ее на высоком уровне еще в течение 3–5 лет (Coibion et al., 2020). Эксперты ОЭСР дают прогноз снижения реального ВВП в разных странах до конца 2020 г. в зависимости от степени распространения эпидемии: от 11% в Италии, Франции и Великобритании до 6% в Японии. В случае же повторной волны эпидемии эти цифры вырастут, соответственно, до 14% и 7,3% (OECD, 2020a). Излишне говорить, что падение общественного выпуска неминуемо ведет к сокращению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней и, одновременно, к росту обязательств государства по поддержке не только бизнеса, но и социально уязвимых групп населения, численность которых неизбежно растет.

Органы государственного управления сталкиваются с нелегким выбором: спасти здоровье и жизни людей или спасти экономику как основу благополучия тех же самых людей? Речь идет об обмене человеческих жизней на материальные блага – для тех, разумеется, кто выживет. Как показывает С. Гуриев, количественные оценки ценности статистической жизни оправдывают карантинные меры: они оказываются экономически выгодными, даже если оставить в стороне моральные аспекты выбора (Гуриев, 2020). Вместе с тем остаются открытыми вопросы, какие именно меры и в каком объеме применять, какие из них предпочтительнее, когда и как можно начинать смягчать карантин и другие ограничения?

Моделирование развития эпидемии с учетом параметров государственного управления

В условиях эпидемии научные модели имеют решающее значение для оценки воздействия и определения приоритетов государственного управления. В классических эпидемиологических моделях типа SIR (susceptible – infected – recovered) все население страны делится на отдельные группы (ячейки, отделения), отсюда более общее название этой группы моделей – модели компартментализации. В первой ячейке находятся люди, еще не заболевшие и подверженные риску заболевания, во второй – инфицированные (не обязательно заболевшие, но переносящие вирус), в третьей – выздоровевшие (предположительно, получившие иммунитет). Авторы первой такой модели, шотландцы А. Мак-Кендрик и У. Кермак, в конце 1920-х – начале 1930-х гг. написали серию работ, ставших основополагающими в моделировании эпидемий (Kermack, McKendrick, 1991a, 1991b, 1991c). Основная идея моделей компартментализации: если мы знаем входные параметры, т.е. численность людей в каждой ячейке, а также интенсивность и скорость перемещения между ними, мы можем прогнозировать развитие эпидемии, наступление ее пика и окончание.

Сегодня базовую модель SIR модифицируют и усложняют с включением различных мер государственной политики. Модель может учитывать вакцинацию, появление эффективного лекарства, карантин для заболевших и тех, кто с ними контактировал, регулярное тестирование населения на наличие вируса и т.п. Так, в исследовании ученых Имперского колледжа Лондона моделируются развитие пандемии COVID-19 и ее последствия в терминах численности инфицированных и умерших для 202 стран мира. Результаты меняются в зависимости от применяемых немедицинских мер: сценарий «ничего не делать» означал бы рост числа инфицированных во всем мире до 7 млрд человек и числа умерших – до 40 млн в течение года; «мягкие» меры политики социального дистанцирования могут снизить бремя смертности наполовину; более жесткие меры, в зависимости от того, на каком этапе развития эпидемии они начинают применяться, позволяют сократить число умерших до 1,3–9,3 млн (Walker et al., 2020, p. 2). Д. Аджемоглу и соавторы модифицируют модель, разделяя население на группы по возрасту и используя таргетированные меры в отношении отдельных групп. Они демонстрируют на данных США, что такой подход эффективнее универсального, в терминах сокращения заболеваемости и смертности (Acemoglu et al., 2020). Р. Пиндайк с помощью модели SIR оценивает эффективность контролирующих мер и показывает, как сокращение степени трансмиссии, с одной стороны, снижает смертность, но с другой – оставляет больше людей в первой ячейке (susceptible), увеличивая вероятность второй волны пандемии и издержки для экономики (Pindyck, 2020).

Во всех исследованиях, использующих модели компартиментализации, основные входные параметры – степень трансмиссии заболевания, скорость выздоровления (с учетом смертности) и наличие иммунитета у переболевших, поскольку в противном случае они снова попадают в первую ячейку. Нетрудно понять, что в отсутствие полной информации о численности заразившихся, заболевших, умерших, выздоровевших и получивших иммунитет рассчитывать на точный прогноз и, соответственно, точную оценку результатов предлагаемой государственной политики не приходится. Именно поэтому количественные оценки, которые сегодня появляются в многочисленных работах, прогнозирующих развитие пандемии и ее последствия, так разнятся.

В подобной ситуации могут оказаться полезными выводы, сделанные на основе классических теоретических моделей, ориентированных не на описание развития эпидемии и поиск оптимальной общественной реакции, а на определение того, как в принципе индивиды могут строить свое поведение при базовых предположениях о характере предпочтений и целевых установках. Не основываясь на точных статистических оценках, теоретические модели могут указать на предпочтительные варианты проведения государственной политики, в том числе с учетом сложившихся общественных предпочтений.

Одной из таких моделей является «дилемма заключенного»³, характеризующая ситуацию, при которой выгоды от сотрудничества индивидов превышают выгоду каждого из них в случае преследования собствен-

³ Название и формулировку «дилеммы заключенного» обычно приписывают А. Такеру (Poundstone, 1992. Р. 117–118).

ных интересов. Несмотря на это, рациональные индивиды не всегда идут на взаимовыгодное сотрудничество в силу несовершенства информации. «Дилемма заключенного» получила широкое распространение для описания различных социально-экономических и политических процессов, в том числе в сфере общественного здравоохранения и государственной политики здоровья. Ее использовали, например, при анализе выгод вакцинации (Bai, 2016; Kuga et al., 2019). Неудивительно, что модель очень быстро нашла применение и в ситуации с коронавирусной инфекцией для оправдания или иллюстрации поведения населения, отказывающегося соблюдать карантинный режим или другие ограничения (Alam et al., 2020; Kaushik, 2020; Rowlett, Karlsson, 2020). Не претендуя на первенство в использовании «дилеммы заключенного» для иллюстрации связанных с COVID-19 процессов, мы предлагаем разложение модели на ситуации, позволяющие отразить различные стратегии индивидов и обсудить вытекающие из них выводы для государственного управления. В нашей модели роль государства двойка: оно одновременно устанавливает карантинные ограничения и предоставляет медицинскую помощь заболевшим. При этом как масштабы карантина, так и объемы медицинской помощи могут варьировать в зависимости от политических приоритетов и доступных ресурсов.

Предпосылки модели

Предположим, наше общество состоит из двух одинаковых индивидов А и В. Оба они в равной степени ценят свободу действий (возможность работать, отдыхать, перемещаться). Ограничения, связанные с карантином, самоизоляцией, другими режимами, отрицательно сказываются на уровне их благосостояния (функции полезности).

Единственным отличием между индивидами является то, что на начальный момент кто-то из них является носителем инфекции. Предположим, что это индивид А. Изначально мы будем считать, что этот индивид осведомлен о том, что является носителем и принимает решения исходя из своего знания. В дальнейшем от предположения об осведомленности мы сможем отказаться. Знания индивидов друг о друге в любом случае в нашей модели отсутствуют.

Выбор делается между двумя состояниями: соблюдать ограничения («сидеть дома») и игнорировать ограничения («гулять»). В случае если носитель инфекции и здоровый индивиды оба гуляют – инфекция передается от одного к другому. У носителя инфекции болезнь развивается, и он заболевает. Если носителей инфекции два – заболевают оба.

Пусть система здравоохранения имеет ограниченную мощность. Если в модели оказывается только один заболевший, ему могут оказать помощь в полном объеме. Если же заболевших двое, помощь им оказывается в неполном, меньшем объеме. На практике это может означать несвоевременное оказание помощи, снижение ее качества или вовсе отсутствие необходимого лечения.

Классический вид модели «дилеммы заключенного» представлен в Таблице 1.

Таблица 1

**Возможные исходы в модели для случая с одним носителем
инфекции и одним здоровым индивидом**

		Индивид В (здоровый)	
		«сидеть дома»	«гулять»
Индивид А (носитель инфекции)	«сидеть дома»	Ситуация 1 ($A_1; B_1$)	Ситуация 2 ($A_2; B_2$)
	«гулять»	Ситуация 3 ($A_3; B_3$)	Ситуация 4 ($A_4; B_4$)

Источник: Здесь и далее, если не указано иное, составлено авторами.

Всего возможно четыре ситуации-исхода (табл. 1). В ситуации 1 оба индивида сидят дома, теряют в уровне благосостояния, но заражения не происходит, больной А получает помощь и выздоравливает. В ситуациях 2 и 3 один из индивидов имеет максимальный для него уровень благосостояния, другой несет потери из-за соблюдения карантинных мер. Ситуация 4 характеризуется распространением эпидемии и невозможностью одновременно предоставить квалифицированную помощь в достаточном объеме для обоих индивидов.

От классической «дилеммы заключенного» предложенная модель отличается, во-первых, заменой действий «молчать» и «сотрудничать» на «сидеть дома» и «гулять», а во-вторых, асимметричностью игроков (они идентичны по экономическим характеристикам и предпочтениям, но различаются по наличию вируса). Тем не менее все выводы, характерные для классической «дилеммы заключенного», сохраняются и в данной модели, что и позволяет говорить о предопределенности состояния 4 и выгоды принуждения к карантинным ограничениям.

Мы же перейдем к анализу возможных исходов модели с учетом уровня полезности индивидов. Независимо от того, какой ущерб наносит болезнь и как сказывается лечение, исходы можно ранжировать по уровню полезности. Обозначим в терминах полезности максимальный уровень благосостояния, доступный каждому индивиду, как Y , потери от ограничений – как Q , ущерб от болезни – как P и объем лечения – как H ($H \leq P$), в остальном величины P и H независимы; если болеют оба индивида – лечение P распределяется между индивидом А и индивидом В в соотношении α к $(1 - \alpha)$, где α меняется от 0 до 1. Теперь мы можем переписать нашу модель следующим образом (табл. 2).

Таблица 2

Возможные исходы в модели с учетом уровня полезностей

		Индивид В (здоровый)	
		«сидеть дома»	«гулять»
Индивид А (носитель инфекции)	«сидеть дома»	$(Y - Q - P + H; Y - Q)$	$(Y - Q - P + H; Y)$
	«гулять»	$(Y - P + H; Y - Q)$	$(Y - P + \alpha H; Y - P + (1 - \alpha)H)$

Теперь уже предпочтительность исходов для индивида не так очевидна, как ранее. Мы знаем, что «гулять» выгоднее, чем «сидеть дома»: $(Y-Q-P+H) < (Y-P+H)$ для индивида А и $(Y-Q) < (Y)$ для индивида В.

Мы знаем, что индивид А предпочел бы получить помощь в полном объеме, $(Y-P+\alpha H) < (Y-P+H)$. В то же время мы не знаем, что выгоднее индивидам в следующих ситуациях:

- индивиду А, носителю инфекции, – болеть «сидя дома» или получить частичную помощь при эпидемии: $(Y-Q-P+H)$ vs $(Y-P+\alpha H)$, т.е. что больше, $(H-Q)$ или (αH) ;
- индивиду В, изначально здоровому человеку, – «сидеть дома», соблюдая ограничения и оставаясь здоровым, или же рисковать здоровьем: $(Y-Q)$ vs $(Y-P+(1-\alpha)H)$, т.е. что больше, $(P - (1-\alpha)H)$ или (Q) .

Ниже мы последовательно рассмотрим отдельные варианты этих соотношений и особенности модели. Заметим также, что максимальная полезность Y ни в одном сравнении не играет решающей роли, т.е. вся модель может рассматриваться в терминах не максимизации полезности, а минимизации ущерба.

Поведение индивида А

В сравнении $(H-Q)$ и (αH) важно, что ущерб от болезни P роли не играет. Индивид, уверенный в том, что заболит, будет принимать решение только на основе сравнения того, насколько польза от лечения H уменьшается из-за соблюдения карантинных мероприятий, а насколько – за счет необходимости «делиться» врачебной помощью с другими.

При больших значениях Q и близости α к единице игнорировать ограничения для индивида становится выгодно. Исходы упорядочиваются как $(Y-Q-P+H) < (Y-P+\alpha H) < (Y-P+H)$. Индивид А всегда будет нарушать запреты, если считает своей ценностью свободу и при этом уверен в том, что ему окажут медицинскую помощь в любом необходимом объеме. Так можно объяснить готовность тех, кто несет большие потери при ограничивающих режимах (карантин, самоизоляция, запреты на работу или передвижение) и при этом имеет высокие доходы и доступ к услугам здравоохранения высокого качества, принять риски болезни, даже если их поведение повлечет за собой эскалацию эпидемии.

Напротив, если ущерб от ограничений Q невелик или вероятность получить необходимую помощь α крайне мала, исходы упорядочиваются как $(Y-P+\alpha H) < (Y-Q-P+H) < (Y-P+H)$. Зная, что заболит, индивид предпочел бы не находиться на карантине, но если имеется угроза эпидемии, более выгодным для него является соблюдение ограничений.

Поведение индивида В

В сравнении Q и $(P - (1-\alpha)H)$ уже появляется ущерб от болезни. Если индивид считает себя здоровым (и является таковым), заразится при контакте с инфицированным индивидом, выбор для него будет определяться ущербом от ограничений и возможностью компенсировать ущерб от заражения за счет доступной медицинской помощи. Так же как и для индивида А, игнорировать

ограничения выгодно, если потери от них велики (Q – большое) и при этом доступная медицинская помощь в достаточной мере компенсирует ущерб от болезни (α мало; при $P=H$ сравнение идет между Q и αP). При малом значении α исходы упорядочиваются как $(Y-Q) < (Y-P+(1-\alpha)H) < (Y)$.

Обратная ситуация возможна при невысоком ущербе от ограничений Q , низкой вероятности получить помощь $(1-\alpha)$ и, особенно, малой способности лечения компенсировать ущерб от болезни. Исходы в модели выглядят как $(Y-P+(1-\alpha)H) < (Y-Q) < (Y)$.

Равновесие в модели: ситуация 4 (эпидемия)

Исход 4, соответствующий ситуации, при которой оба индивида не соблюдают ограничения, является равновесием по Нэшу для обычной «дилеммы заключенного» или, в наших терминах, для ситуации, когда ущерб от ограничений Q – велик, ущерб от болезни P – незначителен, а услуги здравоохранения оказываются в равной мере обоим (α близко к 0,5) и в существенном объеме. Если индивиды однажды оказались в этой ситуации, каждому из них по отдельности невыгодно будет в дальнейшем принимать на себя ограничения.

Равновесие в модели: ситуация 2 или 3 (частичная изоляция населения)

Если потери от соблюдения ограничений ниже, чем потери при эпидемии, для одной из сторон может оказаться выгодным изолироваться. Равновесие из ситуации 4 может само перейти в ситуацию 2 или 3 – новое равновесие по Нэшу, – если такой переход в принципе возможен (если игра не заканчивается после первого принятия решения и получения исхода). Условия этого выбора определены нами выше: не слишком высокие издержки ограничений, высокая оценка потерь от болезни для «здоровых» граждан и высокий уровень неравенства в доступе к медицинской помощи.

Высокая оценка ожидаемых потерь от болезни P для тех, кто считает себя здоровым, – основание для проведения ориентированных на здоровое население кампаний, убеждающих людей в опасности заболевания. Напротив, убеждать оставаться дома болеющих или «группу риска» с близкой к единице вероятностью заболеть оказывается бессмысленно: болезнь уже закладывается ими в свое поведение.

В государстве, где существует значительное неравенство в доступе к медицинской помощи, понимание этого факта может способствовать не только «безответственному» поведению одних, но и самостоятельному и добровольному принятию ограничений другими.

Ситуация 1: неустойчивое положение

Всеобщее соблюдение ограничений ни в одном из вариантов модели не является устойчивым равновесием. Каждому из индивидов выгодно отклониться от соблюдения ограничений и либо перейти в устойчивую ситуацию 4, либо через ситуацию 4 – в ситуацию 2 или 3, в зависимости от параметров Q , P , H , α .

Тем не менее обычно именно этот исход (ситуация 1) рассматривается как желаемое для общества равновесие в модели. Выше показано, что это не вполне верно на уровне частного оптимума (благополучия, уровня полезности для каждого из индивидов). Но и на уровне общественного благополучия ситуация 1 может оказаться неоптимальной. Рассмотрим, почему это так, на примере двух известных концепций общественного благополучия.

Утилитаристский подход к общественному благополучию

Уровень общественного благополучия с позиции утилитаризма, понимаемый как сумма частных полезностей, можно представить в нашей модели следующим образом (табл. 3).

Таблица 3

Общественное благополучие: утилитаристский подход

		Индивид В (здоровый)	
		«сидеть дома»	«гулять»
Индивид А (носитель инфекции)	«сидеть дома»	$(2Y-2Q-P+H)$	$(2Y-Q-P+H)$
	«гулять»	$(2Y-Q-P+H)$	$(2Y-2P+H)$

При суммировании полезностей в целом для общества оказывается, что всеобщее принятие ограничений не выгодно: если есть достаточно эффективный способ отличить одного индивида (носителя инфекции) от другого (здорового), то с точки зрения общества достаточно изолировать только одну группу, при этом неважно, какую именно.

Именно это и происходит в случае введения локальных карантинных запретов: если известно, что какая-то группа заболела или подвержена высокому риску, достаточно ее изоляции без введения запретов для общества в целом.

В то же время утилитаристский подход вовсе не гарантирует того, что частичные (ситуации 2 или 3) или полные (ситуация 1) ограничения будут лучше для общества, чем несоблюдение ограничений, повлекшее за собой эпидемию (ситуация 4). Для того чтобы сделать ограничения невыгодными, достаточно условия $Q > P$, при котором оценка ущерба от ограничений на индивидуальном уровне должна быть больше, чем оценка ущерба от болезни.

Это объясняет рациональность решений отдельных государств по отказу от введения ограничений и запретов как таковых, а также сознательное принятие эпидемий при низкой летальности (низкой величине P) – как в случае с сезонными заболеваниями ОРВИ. Заметим также, что в рассмотренном примере значение имеют только потери от ограничений и потери от болезни, а уровень развития здравоохранения не играет вовсе никакой роли. Таким образом, с позиции утилитаризма возможен оптимум в исходах 2, 3 или 4.

Роулсианский подход к общественному благосостоянию

С роулсианской позиции благосостояние общества определяется благосостоянием индивида, находящегося в наихудшем положении. Выбирается наименьшее значение благосостояния (уровня полезности) для каждого из исходов (табл. 4). При этом мы учитываем, что $H \leq P$.

Таблица 4

Общественное благосостояние: роулсианский подход

		Индивид В (здоровый)	
		«сидеть дома»	«гулять»
Индивид А (носитель инфекции)	«сидеть дома»	$(Y-Q-P+H)$	$(Y-Q-P+H)$
	«гулять»	$\min(Y-P+H; Y-Q)$	$\min(Y-P+\alpha H; Y-P+(1-\alpha)H)$

Для роулсианской позиции анализ исходов более сложен, чем в случае утилитаризма. Прежде всего, исходы 1 и 2 оказываются равноценными: если носитель инфекции соблюдает ограничения, нам не важно поведение здоровых индивидов. Далее, объектом внимания всегда становятся заболевшие, а ситуация 4 становится заведомо неприемлемой, кроме случаев очень большого ущерба от ограничений Q .

Выбор между тем, кого именно ограничивать, неожиданно приводит нас в ситуацию, когда государству в роулсианской парадигме выгодно вводить ограничения именно в отношении здорового, а не больного населения. Коль скоро индивид А, входящий в «группу риска», скорее всего с высокой вероятностью заболеет и понесет ущерб, не имеет практического смысла дополнительно обременять его издержками ограничений. Важно убедиться, что ограничения принимает на себя здоровое население, которое в результате не заболеет и даже с учетом потерь останется в лучшем положении, чем болеющие. Ситуация 3 в любых условиях лучше для общественного благосостояния, чем эквивалентные ситуации 1 и 2, в которых различия будут наблюдаться только на уровне частных издержек, в зависимости от того, кто пострадает больше – здоровые индивиды из-за ограничений или больные из-за ущерба от болезни. Иначе говоря, с позиции роулсианства ситуации 1 и 2 – равноценны и являются в нашей игре «вторым лучшим» относительно наиболее предпочтительной ситуации 3. Но ситуация 2 реализуема на практике только если можно абсолютно точно разделить больных и здоровых индивидов. Как следствие, при применении роулсианского подхода к оценке общественного благосостояния из ситуаций 1 и 2 вынужденно выбирается ситуация 1: изолировать всех, избегая ситуации максимального ущерба для любого из индивидов.

Невозможность определить носителей инфекции

Практическая проблема борьбы с эпидемиями – невозможность достоверно определить, является ли человек носителем инфекции, пока у него не проявились симптомы заболевания, и соответственно ввести

разные регулирующие меры для инфицированных и здоровых. Если принимающие решения органы власти находятся в такой ситуации, оба индивида – А и В – могут рассматриваться как одинаковые (оба носители или оба здоровы). Вариант двух носителей ставит нас в ситуацию симметричной модели с неизбежно срабатывающим исходом 4 (оба болеют, здравоохранение не справляется), в этом случае какие-либо ограничения уже не имеют смысла. Вариант двух изначально здоровых индивидов не отвечает на вопрос, откуда может взяться заболевание. Однако попробуем проанализировать ситуацию, в которой здоровые индивиды, одновременно оказавшись на улице, были бы оба инфицированы некой третьей стороной (табл. 5).

Таблица 5

**Модель с двумя здоровыми индивидами:
заражение при всеобщем нарушении ограничений (эпидемия)**

		Индивид В	
		«сидеть дома»	«гулять»
Индивид А	«сидеть дома»	$(Y-Q; Y-Q)$	$(Y-Q; Y)$
	«гулять»	$(Y; Y-Q)$	$(Y-P+\alpha H; Y-P+(1-\alpha)H)$

В такой модели мы снова возвращаемся к обычной «дилемме заключенного», при этом представленные выше рассуждения о поведении индивидов по-прежнему верны. Ситуация 4 оказывается равновесием по Нэшу и одновременно при небольших издержках ограничений Q , высоком ущербе от болезни P и малом объеме лечения H – наилучшим из исходов как для самих индивидов, так и для всего общества. С позиции утилитаризма ситуация всеобщего принятия ограничений оказывается хуже, чем частичное ограничение (даже вводимое случайным образом!), а с точки зрения роулсианского подхода абсолютно безразлично, являются ли вводимые ограничения полными или частичными.

Можно представить и ситуацию, в которой несоблюдение ограничений одним из индивидов приводит к его заболеванию, а всеобщее игнорирование ограничений – к эпидемии (табл. 6).

Таблица 6

**Модель с двумя здоровыми индивидами:
заражение при любом нарушении ограничений**

		Индивид В	
		«сидеть дома»	«гулять»
Индивид А	«сидеть дома»	$(Y-Q; Y-Q)$	$(Y-Q; Y-P+H)$
	«гулять»	$(Y-P+H; Y-Q)$	$(Y-P+\alpha H; Y-P+(1-\alpha)H)$

В силу того, что заболевание теперь прямо привязано к отказу от ограничений, ситуация 1 (оба индивида «сидят дома») наконец становится устойчивым равновесием при $Q < (P - H)$, т.е. когда издержки ограничений меньше, чем ущерб от болезни с учетом лечения. Это можно рассматривать как иллюстрацию поведения групп, в которых индивиды одинаковы, и как обоснование допустимости установления ограничений не для каждого индивида, а на групповом уровне.

Усложнение модели

Модель «дилемма заключенного» для иллюстрации поведения индивидов во время распространения COVID-19 может быть усложнена за счет добавления новых переменных. Так, например, введение вероятности заражения при несоблюдении ограничений может изменить значение ожидаемых издержек лечения. В модель могут быть введены размеры компенсаций со стороны государства для соблюдающих режим изоляции или, напротив, штрафов за его нарушение. Суммы штрафов при этом могут быть различными для инфицированных и здоровых индивидов, или же они могут применяться только к одной группе людей. Аналогичным образом в модели можно рассмотреть разный размер ущерба, связанного с соблюдением ограничений (например, для работающих и неработающих граждан). Таким образом, модель может быть усложнена за счет отказа от предположения об идентичности индивидов, что позволит рассмотреть поведение различных групп, в том числе имеющих высокие и низкие риски заболевания, а также высокие и низкие издержки болезни и/или изоляции.

В целом, исходя из моделирования поведения индивидов в условиях возможности заражения COVID-19, можно заключить, что стремление к максимальной, полной изоляции всех групп населения с точки зрения общественного благосостояния и эффективности государственного управления оказывается несостоятельным. Основной же вопрос состоит в достаточности применяемых ограничений для того, чтобы разделить общество на как можно более изолированные однородные группы, с тем чтобы между ними был невозможен прямой контакт (одновременное «нахождение на улице»). Между тем, при всем разнообразии мер, которые выбрали для себя разные страны в борьбе с COVID-19, на практике именно такой подход встречается довольно редко, тем более – в постановке решаемых органами власти задач или обосновании принимаемых решений.

Социальная изоляция на практике

Меры по социальному дистанцированию, в том числе самоизоляцию граждан, принудительную изоляцию заболевших и полную изоляцию практически всех членов общества (карантин), эксперты выделяют среди важных инструментов государственной политики, направленной на борьбу с пандемией COVID-19 (OECD, 2020b; WHO, 2020b). На практике выделенные меры могут использоваться в различных сочетаниях, меняться в ходе

развития эпидемиологической ситуации в той или иной стране, различаться между странами и внутри страны в зависимости от региона и особенностей государственного управления. В целом весь спектр ограничительных мер по борьбе с коронавирусной инфекцией условно можно отнести к одному из следующих типов политики (Ritchie et al., 2020):

- *жесткая ограничительная политика*: например, Россия (Москва), Италия, Испания, Франция, США, Китай (Ухань) – принудительная изоляция;
- *частичные ограничительные меры*: например, Нидерланды – таргетированная изоляция⁴ (забота о наиболее уязвимых группах населения);
- *мягкие ограничительные меры*: например, Швеция, Япония, Южная Корея – изоляция носит рекомендательный характер.

Жесткость применяемой политики выражается, в том числе, в выборе наказаний за невыполнение ограничений. Наказания, в свою очередь, могут варьировать, начиная от предупреждений и вплоть до тюремного заключения и даже смертной казни (см. табл. 7).

Важно также, насколько активно они применяются. Как видно из Таблицы 7, в тех странах, где политика наиболее жесткая, штрафы используются интенсивно, тогда как в странах с более мягкой политикой штрафов либо нет вовсе, либо они предусмотрены в случае повторных нарушений, либо только в отношении нарушивших карантин больных. Возвращаясь к «дилемме заключенного», можно сказать, что страны с жесткими ограничениями тяготеют к выбору ситуации 1 (изолировать всех), тогда как страны с более мягкими мерами предпочитают фактически либо ситуацию 2 (когда карантин вводится только для больных), либо 4 (отсутствие обязательных ограничений вовсе). Ситуация 3, введение ограничительных мер для здоровых граждан, нигде в явном виде не применяется; тем не менее введение процедур и ограничений, лежащих в первую очередь на активную, работающую часть населения, постепенно получает все большее распространение: в форме требований о ношении средств защиты, обязательном периодическом тестировании и др. К ситуации 3 можно в какой-то мере отнести и запрет на выезд из страны или региона, не затронутых эпидемией, различные превентивные закрытия границ и иные ограничения мобильности.

Как видно из представленных примеров (табл. 7), однозначной взаимосвязи между строгостью ограничительных мер во время эпидемии COVID-19, численностью нарушителей и показателями заболеваемости не прослеживается. Так, при достаточно существенной разнице в размере налагаемых штрафов во Франции и Испании, использующих жесткую ограничительную политику, число нарушителей правил изоляции в этих странах различается незначительно. В условиях таргетированной самоизоляции в Нидерландах при штрафах, сопоставимых по размеру со штрафами, налагаемыми в других европейских странах с жесткими правилами изоля-

⁴ Government of the Netherland. Dutch measures against coronavirus (URL: <https://www.government.nl/topics/coronavirus-covid-19/tackling-new-coronavirus-in-the-netherlands>) (дата обращения: 11.06.2020).

ции, число нарушителей существенно меньше, чем в тех же Франции и Испании, и относительная заболеваемость также ниже. Одновременно можно отметить незначительное число нарушений в отсутствие принудительной всеобщей самоизоляции, при достаточно строгом наказании за нарушение правил изоляции и карантина лицами с подтвержденным заболеванием в Южной Корее.

Таблица 7

Типы ограничительной политики государства в условиях пандемии COVID-19 и применение наказаний за нарушение ограничений в отдельных странах

Страна	Наказания населения за нарушение правил изоляции	Штрафы и нарушения	Подтвержденные случаи COVID-19 на 100 тыс. человек*
<i>Тип политики 1 – жесткие ограничения (всеобщая изоляция)</i>			
Россия	Наказания за нарушение самоизоляции варьируются по регионам (предупреждение или штраф в размере от 1000 до 30000 руб.), например, Москва: штраф в размере 4000 руб. (5000 руб. при повторном нарушении)	Москва: 35000 штрафов (по состоянию на 8 мая 2020 г.)	Россия: 344 Москва: 1609
Франция	– Штрафы в размере 135 евро за нарушение правил самоизоляции; – 200 евро в случае повторного нарушения в течение 15 дней; 3700 евро и лишение свободы сроком до 6 месяцев при третьем нарушении в течение 30 дней	915000 штрафов (по состоянию на 2 мая 2020 г.)	238
Италия	– Штрафы в размере от 400 до 3000 евро за нарушение правил самоизоляции; – лишение свободы сроком от 1 года до 5 лет за умышленное сокрытие информации о заболевании и нарушение карантина лицами с заболеванием	418822 случая нарушения (по состоянию на 3 мая 2020 г.)	389
Испания	– Штрафы в размере от 600 до 10400 евро за нарушение правил самоизоляции	802813 штрафов, арестовано 7192 чел. (по состоянию на 2 мая 2020 г.)	518
США	Строгость наказания за нарушение правил самоизоляции варьирует в зависимости от штата, например: – Нью-Йорк: штраф в размере от 500 до 1000 долларов; – Мэриленд: штраф в размере до 5000 долларов и/или лишение свободы сроком до 1 года	Нью-Йорк: 130689 штрафов (по состоянию на 6 апреля 2020 г.)	США: 617 Нью-Йорк: 1935 Мэриленд: 959

Страна	Наказания населения за нарушение правил изоляции	Штрафы и нарушения	Подтвержденные случаи COVID-19 на 100 тыс. человек*
Китай	– Штрафы до 1 млн юаней (примерно 140000 долларов) и/или арест до 10 суток за нарушение правил самоизоляции; – лишение свободы сроком до 10 лет или смертная казнь за умышленное сокрытие информации о заболевании и нарушение карантина лицами с заболеванием	Нет данных	6,2
Тип политики 2 – частичные ограничения (таргетированная изоляция)			
Нидерланды	– Предупреждение (в случае несоблюдения безопасной дистанции); – штраф в размере 390 евро при повторном нарушении	8800 штрафов (по состоянию на 10 мая 2020 г.)	281
Тип политики 3 – мягкие ограничения (нет принудительной изоляции, только рекомендация)			
Швеция	Штрафы за выход из дома законодательно не предусмотрены	-	466
Япония	Штрафы за выход из дома законодательно не предусмотрены	-	13,5
Южная Корея	– Штрафы за нарушение карантина заболевшими от 3 млн вон (примерно 2500 амер. долл.) до 10 млн вон (примерно 8300 амер. долл.); – лишение свободы сроком до 1 года за повторные нарушения	269 случаев нарушения (по состоянию на 24 апреля 2020 г.)	23,3

Источник: Составлено авторами на основе данных National Conference of State Legislatures (<https://www.ncsl.org/research/health/state-quarantine-and-isolation-statutes.aspx>); нормативно-правовых актов, регламентирующих ответственность за нарушение противоэпидемических ограничений в разных странах; интервью официальных лиц профильных министерств и ведомств разных стран в СМИ и публикаций на их официальных страницах в социальных сетях; сообщений национальных новостных служб (дата обращения: 09.06.2020).

* Составлено авторами на основе данных Института Джонса Хопкинса: <https://coronavirus.jhu.edu/data>; https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html?fbclid=IwAR0p969bUhyvZpETpmPgrAP_oFhlp1-p9PmWUFa9GDUSg6-8GcRfRbBVJOQ#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6; Всемирной организации здравоохранения: <https://who.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/a19d5d1f86ee4d99b013eed5f637232d>; <https://covid19.who.int/explorer>; официального портала Мэра и Правительства Москвы (<https://www.mos.ru/city/projects/covid-19/>) (дата обращения: 11.06.2020).

Разумеется, на распространение и выявляемость COVID-19 в любой стране, помимо мер ограничительной политики, оказывают влияние и многие другие факторы: политическое устройство и особенности системы государственного управления, уровень развития системы здравоохранения, охват населения тестированием, точность диагностики, личная гигиена, половозрастная и образовательная структура населения, национальные традиции, особенности менталитета населения и пр. (WHO, 2020a; Beeching et al., 2020; Fang et al., 2020; OECD, 2020b; WHO, 2020b).

Заключение

Пандемия COVID-19 застала мировое сообщество врасплох, вынудив правительства разных стран следовать разнообразным стратегиям для сохранения и человеческих жизней, и экономического благосостояния. Пока нет ясного понимания, какие из этих стратегий оказались наиболее эффективными и будут ли они настолько же эффективными в странах с другим состоянием здравоохранения, уровнем экономического развития, системой государственного управления, с другими культурными традициями. Кроме того, исследование практического опыта противодействия пандемии затруднено из-за несовершенства статистических данных о численности заболевших и умерших от COVID-19, о текущих экономических потерях, а также из-за невозможности учета долгосрочных последствий. Между тем в отсутствие адекватных статистических данных теоретический анализ может дать ответ на вопрос о целесообразности использования отдельных мер. Так, моделируя поведение индивидов при помощи «дилеммы заключенного», мы показываем, что оптимальной для государства является стратегия разделения населения на однородные группы, не пересекающиеся между собой. Тогда эффективнее окажется применение различных мер к отдельным группам, а не всеобщая изоляция.

Насколько реализуема данная стратегия на практике? Ответ будет зависеть от многих факторов.

Во-первых, важно понимать, каковы издержки разделения людей на изолированные группы и можно ли это осуществить с практической точки зрения. Возможно, какое-то общество изначально является достаточно гетерогенным, и, как показано в недавней работе Г. Егорова с соавторами (Egorov et al., 2020), это автоматически способствует социальной изоляции в условиях COVID-19. Однако в странах (или регионах), население которых изначально более однородно, объединено общей религией, культурными и социальными связями, такое разделение само по себе может быть связано с высокими издержками.

Во-вторых, для того чтобы стратегия работала, общество должно быть хорошо информированным и иметь возможность оценить риски отказа от изоляции. На степень информированности общества, в свою очередь, могут оказывать существенное влияние способность системы здравоохранения выявлять и диагностировать болезнь (в том числе с использованием тестирования), а также готовность органов государственного и муниципального управления своевременно и открыто освещать проблему. В противном случае индивиды будут вынуждены принимать решения в условиях неполной, существенно ограниченной информации – с соответствующими последствиями для эффективности.

В-третьих, в рамках «дилеммы заключенного» мы изначально предполагали рациональность и эгоистичность индивидов. Однако, с одной стороны, вынужденная длительная изоляция может приводить к стрессу и порождать нерациональные действия людей. С другой стороны, отдельные индивиды могут быть альтруистами и учитывать не только собственные из-

держки и выгоды, но и интересы общества. В таком случае они могут добровольно соглашаться на изоляцию.

В-четвертых, важное условие эффективности любых мер государственного управления – поддержка населения. Люди могут воспринимать некоторые меры как несправедливые. Такими, например, могут казаться меры по ограничению мобильности пожилых людей по сравнению с молодыми, запреты на прогулки с детьми при разрешении прогулок с домашними животными, разные ограничительные меры, вводимые региональными органами власти для жителей разных регионов и т.д. Кроме того, люди могут считать какие-то меры неэффективными, даже если они выглядят справедливыми, и потому отказываться от их соблюдения.

Наконец, изоляция – хотя и распространенная, но далеко не единственная мера государственной политики в борьбе с инфекционными заболеваниями. Ее обоснованность и эффективность будет зависеть в том числе и от других мер. Например, если в скором времени будет выпущена вакцина от COVID-19 или же будет найдено эффективное специфическое противовирусное средство, то решение об изоляции может оказаться и вовсе нецелесообразным.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гуриев С. Ценность статистической жизни и борьба с эпидемией коронавируса. В кн. Экономическая политика во времена COVID-19. – М.: Российская экономическая школа, 2020.
2. Михайлова Т., Валсеки М. Внутренняя миграция и вирус COVID-19. В кн. Экономическая политика во времена COVID-19. – М.: Российская экономическая школа, 2020.
3. Тимонин С., Вишневский А. Смертность от COVID-19: взгляд демографов на статистику причин смерти в России и в мире. Научно-образовательный портал IQ. – М.: НИУ ВШЭ, 2020. URL: <https://iq.hse.ru/news/368516365.html> (дата обращения: 07.06.2020).

4. Acemoglu D., Chernozhukov V., Werning I., Whinston M. Optimal Targeted Lockdowns in a Multi-Group SIR Model. NBER Working Paper No. 27102. Cambridge, National Bureau of Economic Research. 2020.
5. Alam M., Kabir K., Tanimoto J. Based on mathematical epidemiology and evolutionary game theory, which is more effective: quarantine or isolation policy? // *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*. 2020. Vol. March. URL: <https://doi.org/10.1088/1742-5468/ab75ea> (дата обращения: 27.10.2020).
6. Androniceanu A. Major structural changes in the EU policies due to the problems and risks caused by COVID-19 // *Administratie si Management Public*. 2020. No. 34. P. 137–149. DOI: 10.24818/amp/2020.34-08 (дата обращения: 03.11.2020).
7. Bai F. Uniqueness of Nash equilibrium in vaccination games // *Journal of Biological Dynamics*. 2016. Vol. 10. No. 1. P. 395–415.
8. Barro R., Ursúa J., Weng J. The Coronavirus and the Great Influenza Pandemic: Lessons from the “Spanish Flu” for the Coronavirus’s Potential Effects on Mortality and Economic Activity. NBER Working Paper. No. 27141. Cambridge, National Bureau of Economic Research. 2020.
9. Beeching N., Fletcher T., Fowler R. COVID-19. BMJ Best Practices. BMJ Publishing Group Ltd. 2020. March 12.
10. Belot M., Choi S., Tripodi E., van den Broek-Altenburg E., Jamison J., Papageorge N. Unequal consequences of Covid-19 across age and income: Representative evidence from six countries // *Covid Economics*. 2020. Vol. 38. 16 July. P. 196–207.
11. Bethune Z.A., Korinek A. Covid-19 Infection Externalities: Trading Off Lives vs. Livelihoods. NBER Working Paper No. 27009. Cambridge, National Bureau of Economic Research. 2020.
12. Coibion O., Gorodnichenko Yu., Weber M. The Cost of the Covid-19 Crisis: Lockdowns, Macroeconomic Expectations, and Consumer Spending. NBER Working Paper. No. 27141. Cambridge, National Bureau of Economic Research. 2020.
13. Egorov G., Enikolopov R., Makarin A., Petrova M. Divided we stay home: Social distancing and ethnic diversity. NBER Working Paper. No. 27277. Cambridge, National Bureau of Economic Research. 2020.
14. Fang Y., Nie Y., Penny M. Transmission dynamics of the COVID-19 outbreak and effectiveness of government interventions: A data-driven analysis // *Journal of Medical Virology*. 2020. Vol. 92. No. 6. P. 645–659.
15. Kartseva M.A., Kuznetsova P.O. The economic consequences of the coronavirus pandemic: which groups will suffer more in terms of loss of employment and income? // *Population and Economics*. 2020. Vol. 4. No. 2. P. 26–33.
16. Kaushik P. Covid-19 and the Prisoner’s Dilemma // *Asia Times*. 2020. March 24.
17. Kermack W., McKendrick A. Contributions to the mathematical theory of epidemics – I // *Bulletin of Mathematical Biology*. 1991a. Vol. 53. No. 1–2. P. 33–55.
18. Kermack W., McKendrick A. Contributions to the mathematical theory of epidemics – II. The problem of endemicity // *Bulletin of Mathematical Biology*. 1991b. Vol. 53. No. 1–2. P. 57–87.

19. Kermack W., McKendrick A. Contributions to the mathematical theory of epidemics – III. Further studies of the problem of endemicity // *Bulletin of Mathematical Biology*. 1991c. Vol. 53. No. 1–2. P. 89–118.
20. Kuga K., Tanimoto J., Jusup M. To vaccinate or not to vaccinate: a comprehensive study of vaccination subsidizing policies with multi-agent simulations and mean-field modeling // *Journal of Theoretical Biology*. 2019. Vol. 449. No. 21. P. 107–126.
21. OECD. OECD Economic Outlook. 2020a. Vol. 2020. Issue 1: Preliminary version. No. 107. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1_0d1d1e2e-en (дата обращения: 10.06.2020).
22. OECD. Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies. 2020b. URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/flattening-the-covid-19-peak-containment-and-mitigation-policies-e96a4226/> (дата обращения: 11.06.2020).
23. Palomino J. C., Rodríguez J. G., Sebastian R. Wage inequality and poverty effects of lock-down and social distancing in Europe // *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers*. No. 25. London, Centre for Economic Policy Research. 2020. P. 186–229.
24. Poundstone W. *Prisoner's Dilemma*. New York, Doubleday. 1992.
25. Pindyck R. COVID-19 and the Welfare Effects of Reducing Contagion. NBER Working Paper. No. 27121. Cambridge, National Bureau of Economic Research. 2020.
26. Rowlett J., Karlsson C-J. Decisions and disease: the evolution of cooperation in a pandemic. Preprint arXiv:2004.12446. Ithaca, Cornell University. 2020. URL: <https://arxiv.org/abs/2004.12446> (дата обращения: 11.06.2020).
27. Ritchie H., Roser M., Ortiz-Ospina E., Hasell J. Coronavirus Pandemic (COVID-19). 2020. Published online at OurWorldInData.org. URL: <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid> (дата обращения: 07.06.2020).
28. Walker P., Whittaker C., Watson O. et al. Report 12: The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression. London, Imperial College London. 2020.
29. WHO. COVID-19 Strategy Update. 2020a. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/covid-19-strategy-update---14-april-2020> (дата обращения: 05.06.2020).
30. WHO. Infection prevention and control during health care when novel coronavirus (nCoV) infection is suspected. Interim guidance. 2020b. URL: [https://www.who.int/publications/i/item/infection-prevention-and-control-during-health-care-when-novel-coronavirus-\(ncov\)-infection-is-suspected-20200125](https://www.who.int/publications/i/item/infection-prevention-and-control-during-health-care-when-novel-coronavirus-(ncov)-infection-is-suspected-20200125) (дата обращения: 05.06.2020).
31. WHO. Q&A: Influenza and COVID-19 – similarities and differences. 2020c. URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-similarities-and-differences-covid-19-and-influenza> (дата обращения: 10.06.2020).

SOCIAL ISOLATION POLICY DURING COVID-19 PANDEMIC: WHAT STRATEGIES ARE THE MOST BENEFICIAL FOR THE STATE?

Alexey M. Kalinin

Ph.D., Associate Professor, the Department of Applied Economics,
National Research University Higher School of Economics.
Head for the State Consulting Practice of “Business Solutions”/SBS LLC.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: kalinin_a@mail.ru

Liudmila S. Zasimova

Ph.D., Associate Professor, the Department of Applied Economics,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: lzasimova@hse.ru

Marina G. Kolosnitsyna

Ph.D., Professor, the Department of Applied Economics,
National Research University Higher School of Economics.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: mkolosnitsyna@hse.ru

Natalia A. Khorkina

Ph.D., Associate Professor, the Department of Applied Economics,
National Research University Higher School of Economics.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: khorkina@hse.ru

Abstract

During the COVID-19 pandemic, most governments around the world have introduced social distancing measures to reduce social interaction between people. Those measures could be introduced on national, regional and local levels depending on particular country. They range from advice about not leaving home (self-isolation) to strict quarantine measures. The choice of particular measures relies on the trade-off between preserving as many lives as possible and maintaining the economic well-being of population. In this paper, we use theoretical tools to investigate which strategies are the most beneficial in providing social welfare. Thus, we apply the “prisoner’s dilemma” to model individual decision-making process regarding social distancing. We show that the decision on whether to comply or not with the quarantine regime depends on the individual preferences, as well as the losses incurred by isolation, and the likelihood of receiving necessary and timely medical care in case of illness. We draw parallels between our findings and real quarantine measures that have been applied in different countries. Theoretically, we show that universal full-scale quarantine measures (total stay-home policy) cannot be considered as the most beneficial policy from the social welfare perspective. Instead, planning strategic incentives for different homogeneous population groups is a more preferable strategy.

Keywords: isolation policy; pandemic; COVID-19; prisoner's dilemma; social welfare; social distancing.

Citation: Kalinin, A.M., Zasimova, L.S., Kolosnitsyna, M.G. & Khorkina, N.A. (2020). Politika izolyatsii naseleniya vo vremya pandemii COVID-19: Kakiye strategii vygodny gosudarstvu [Social Isolation Policy During COVID-19 Pandemic: What Strategies Are the Most Beneficial for the State?]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 7–30 (in Russian).

REFERENCES

1. Acemoglu, D., Chernozhukov, V., Werning, I. & Whinston, M. (2020). *Optimal Targeted Lockdowns in a Multi-Group SIR Model*. NBER Working Paper No. 27102. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Available at: <https://doi.org/10.3386/w27102> (accessed: 27 October, 2020).
2. Alam, M., Kabir, K. & Tanimoto, J. (2020). Based on Mathematical Epidemiology and Evolutionary Game Theory, Which Is More Effective: Quarantine or Isolation Policy? *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*, vol. March. Available at: <https://doi.org/10.1088/1742-5468/ab75ea> (accessed: 27 October, 2020).
3. Androniceanu, A. (2020). Major Structural Changes in the EU Policies Due to the Problems and Risks Caused by COVID-19. *Administratie si Management Public*, no 34, pp. 137–149. Available at: DOI: 10.24818/amp/2020.34-08 (accessed: 03 November, 2020).
4. Bai, F. (2016). Uniqueness of Nash Equilibrium in Vaccination Games. *Journal of Biological Dynamics*, vol. 10, no 1, pp. 395–415. Available at: <https://doi.org/10.1080/17513758.2016.1213319> (accessed: 27 October, 2020).
5. Barro, R., Ursúa, J. & Weng, J. (2020). *The Coronavirus and the Great Influenza Pandemic: Lessons from the “Spanish Flu” for the Coronavirus’s Potential Effects on Mortality and Economic Activity*. NBER Working Paper No. 27141. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Available at: <https://doi.org/10.3386/w26866> (accessed: 27 October, 2020).
6. Beeching, N., Fletcher, T. & Fowler, R. (2020). *COVID-19. BMJ Best Practices*. BMJ Publishing Group Ltd, March 12.
7. Belot, M., Choi, S., Tripodi, E., Van den Broek-Altenburg, E., Jamison, J. & Papageorge, N. (2020). Unequal Consequences of Covid-19 Across Age and Income: Representative Evidence from Six Countries. *Covid Economics*, no 38, 16 July, pp. 196–207.
8. Bethune, Z.A. & Korinek, A. (2020). *Covid-19 Infection Externalities: Trading Off Lives vs. Livelihoods*. NBER Working Paper No. 27009. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Available at: <https://doi.org/10.3386/w27009> (accessed: 27 October, 2020).
9. Coibion, O., Gorodnichenko, Yu. & Weber, M. (2020). *The Cost of the Covid-19 Crisis: Lockdowns, Macroeconomic Expectations, and Consumer Spending*. NBER Working Paper No. 27141. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Available at: <https://doi.org/10.3386/w27141> (accessed: 27 October, 2020).

10. Egorov, G., Enikolopov, R., Makarin, A. & Petrova, M. (2020). *Divided We Stay Home: Social Distancing and Ethnic Diversity*. NBER Working Paper No. 27277. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Available at: <https://doi.org/10.3386/w27277> (accessed: 27 October, 2020).
11. Fang, Y., Nie, Y. & Penny, M. (2020). Transmission Dynamics of the COVID-19 Outbreak and Effectiveness of Government Interventions: A Data-Driven Analysis. *Journal of Medical Virology*, vol. 92, no 6, pp. 645–659. Available at: <https://doi.org/10.1002/jmv.25750> (accessed: 27 October, 2020).
12. Guriev, S. (2020). Tsennost' statisticheskoi zhizni i bor'ba s epidemiey koronavirusa [The Value of Statistical Life and the Fight Against the Coronavirus Epidemic]. In: *Ekonomicheskaya politika vo vremena COVID-19* [Economic Policy in the Time of COVID-19]. Moscow: New Economic School, pp. 34–38.
13. Kartseva, M.A. & Kuznetsova, P.O. (2020). The Economic Consequences of the Coronavirus Pandemic: Which Groups Will Suffer More in Terms of Loss of Employment and Income? *Population and Economics*, vol. 4, no 2, pp. 26–33. Available at: <https://doi.org/10.3897/popecon.4.e53194> (accessed: 27 October, 2020).
14. Kaushik, P. (2020). Covid-19 and the Prisoner's Dilemma. *Asia Times*, March 24.
15. Kermack, W. & McKendrick, A. (1991a). Contributions to the Mathematical Theory of Epidemics – I. *Bulletin of Mathematical Biology*, vol. 53, no 1–2, pp. 33–55. Available at: <https://doi.org/10.1007/BF02464423> (accessed: 27 October, 2020).
16. Kermack, W. & McKendrick, A. (1991b). Contributions to the Mathematical Theory of Epidemics – II. The Problem of Endemicity. Available at: *Bulletin of Mathematical Biology*, vol. 53, no. 1–2, pp. 57–87. <https://doi.org/10.1007/BF02464424> (accessed: 27 October, 2020).
17. Kermack, W. & McKendrick, A. (1991c). Contributions to the Mathematical Theory of Epidemics – III. Further Studies of the Problem of Endemicity. *Bulletin of Mathematical Biology*, vol. 53, no 1–2, pp. 89–118. Available at: <https://doi.org/10.1007/BF02464425> (accessed: 27 October, 2020).
18. Kuga, K., Tanimoto, J. & Jusup, M. (2019). To Vaccinate or Not to Vaccinate: A Comprehensive Study of Vaccination Subsidizing Policies with Multi-Agent Simulations and Mean-Field Modeling. *Journal of Theoretical Biology*, vol. 449, no 21, pp. 107–126. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jtbi.2019.02.013> (accessed: 27 October, 2020).
19. Mikhaylova, T. & Valsecchi, M. (2020). Vnutrennyaya migratsiya i virus COVID-19 [Internal Migration and the COVID-19 Virus]. In: *Ekonomicheskaya politika vo vremena COVID-19* [Economic Policy in the Time of COVID-19]. Moscow: New Economic School, pp. 26–33.
20. OECD (2020a). *OECD Economic Outlook*, vol. 2020, issue 1: Preliminary version, no 107. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1_0d1d1e2e-en (accessed: 10 June, 2020).
21. OECD (2020b). *Flattening the COVID-19 peak: Containment and Mitigation Policies*. Available at: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/flattening-the-covid-19-peak-containment-and-mitigation-policies-e96a4226/> (accessed: 11 June, 2020).
22. Palomino, J.C., Rodríguez, J.G. & Sebastian, R. (2020). Wage Inequality and Poverty Effects of Lockdown and Social Distancing in Europe. In: *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers*, no 25. London: Centre for Economic Policy Research, pp. 186–229.

23. Poundstone, W. (1992). *Prisoner's Dilemma*. New York: Doubleday.
24. Pindyck, R. (2020). *COVID-19 and the Welfare Effects of Reducing Contagion*. NBER Working Paper, no 27121. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Available at: <https://doi.org/10.3386/w27121> (accessed: 27 October, 2020).
25. Rowlett, J. & Karlsson, C.-J. (2020). *Decisions and Disease: The Evolution of Cooperation in a Pandemic*. Preprint arXiv:2004.12446. Ithaca: Cornell University. Available at: <https://arxiv.org/abs/2004.12446> (accessed: 05 June, 2020).
26. Ritchie, H., Roser, M., Ortiz-Ospina, E. & Hasell, J. (2020). *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. Published online at OurWorldInData.org. Available at: <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid> (accessed: 07 June, 2020).
27. Timonin, S. & Vishnevskiy, A. (2020). Smertnost' ot COVID-19: vzglyad demografov na statistiku prichin smerti v Rossii i v mire [Mortality from COVID-19: Demographers' View on the Statistics of Causes of Death in Russia and in the World]. *IQ: Research and Education Website*. Moscow: Higher School of Economics. Available at: URL: <https://iq.hse.ru/news/368516365.html> (accessed: 07 June, 2020).
28. Walker, P., Whittaker, C., Watson, O. et al. (2020). *Report 12: The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression*. London: Imperial College London. Available at: <https://doi.org/10.25561/77735> (accessed: 07 June, 2020).
29. WHO (2020a). *COVID-19 Strategy Update*. Available at: <https://www.who.int/publications/i/item/covid-19-strategy-update---14-april-2020> (accessed: 05 June, 2020).
30. WHO (2020b). *Infection Prevention and Control During Health Care When Novel Coronavirus (NCOV) Infection Is Suspected. Interim Guidance*. Available at: [https://www.who.int/publications/i/item/infection-prevention-and-control-during-health-care-when-novel-coronavirus-\(ncov\)-infection-is-suspected-20200125](https://www.who.int/publications/i/item/infection-prevention-and-control-during-health-care-when-novel-coronavirus-(ncov)-infection-is-suspected-20200125) (accessed: 10 June, 2020).
31. WHO (2020c). *Q&A: Influenza and COVID-19 – Similarities and Differences*. Available at: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-similarities-and-differences-covid-19-and-influenz> (accessed: 05 June, 2020).

К ВОПРОСУ О ВЗАИМОСВЯЗИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ¹

Добролюбова Е.И.²

Аннотация

Качество государственного управления все чаще рассматривается как важный, если не основной, фактор экономического роста и повышения качества жизни. Между тем само понятие «качества государственного управления» рассматривается разными исследователями в зачастую противоположных ракурсах, а эмпирические исследования по выявлению взаимосвязи показателей качества государственного управления и социально-экономического развития далеко не всегда свидетельствуют о значительной корреляции между этими явлениями.

Статья дополняет академическую дискуссию результатами анализа взаимосвязи между показателями результативности государственного управления Всемирного банка и индексом человеческого развития (ИЧР) Программы развития ООН, агрегирующим показатели (за 2000–2018 гг. в 172 странах мира) ожидаемой продолжительности жизни, продолжительности обучения и уровня жизни. Показано, что взаимосвязь данных явлений в целом является сильной, носит долгосрочный характер и возрастает во времени. При этом она существенно выше в странах с высоким уровнем результативности государственного управления и ниже в странах, где этот уровень средний или низкий. Такие различия характерны и для большинства компонентов ИЧР, особенно для валового национального дохода на душу населения, зависимость которого от качества государственного управления носит нелинейный характер.

Выявленные различия в степени взаимосвязи результативности государственного управления и человеческого развития по группам стран и компонентам ИЧР свидетельствуют о двустороннем характере данной взаимосвязи. Так, высокий уровень человеческого капитала, достигнутый в том числе и благодаря высо-

¹ Статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

² Добролюбова Елена Игоревна – кандидат экономических наук, заместитель директора Центра технологий государственного управления, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

кому качеству государственного управления, становится основой для дальнейшего повышения результативности государственных институтов.

Неоднородность полученных результатов показывает, что использование исключительно субъективных оценок является недостаточным для измерения качества государственного управления и его динамики. Необходимо совершенствование действующих подходов к оценке результативности государственного управления на основе более полного учета его конечных результатов, отражающих ключевые компоненты человеческого развития.

Ключевые слова: индекс человеческого развития; качество государственного управления; оценка; результативность государственного управления; социально-экономическое развитие.

Введение

На протяжении последних десятилетий и в России, и за рубежом повышение качества государственного управления рассматривается как ключевой фактор социально-экономического развития. Низкое качество институтов и недостаточное внимание к реформам государственного управления – основная причина снижения темпов экономического роста в развивающихся странах (Ослунд, 2014). Эксперты (см.: Кудрин и Гурвич, 2014) и руководство страны (Медведев, 2018) рассматривают развитие системы государственного управления как ключевой компонент «новой модели экономического роста».

Одновременно возрастают и вызовы для современного государственного управления, связанные как с процессами глобализации, в том числе в экономической и финансовой сфере, так и с цифровой трансформацией экономики и общества. Далеко не всегда даже развитые европейские государства на практике способны действенно реагировать на такие вызовы (Politt, 2014). Это позволяет говорить о кризисе государственного управления и необходимости выработки новой парадигмы его развития (Барабашев, 2016).

Итак, ожидания от повышения качества государственного управления высоки, а условия функционирования государственного аппарата усложняются. При этом до сих пор в российской и зарубежной литературе и практике не выработаны единые подходы к определению понятия «качество государственного управления». Значительно варьируются методология и практика измерения качества государственного управления, выдвигаются и обосновываются различные предположения и гипотезы относительно наличия и направлений взаимосвязи между качеством государственного управления и показателями социально-экономического развития.

Настоящее исследование призвано дополнить ведущуюся академическую дискуссию анализом взаимосвязи показателя индекса результативности государственного управления Всемирного банка и показателя индекса человеческого развития ООН, объединяющего ключевые характеристики человеческого капитала, такие как: ожидаемая продолжительность жизни,

продолжительность обучения и уровень жизни (валовый национальный доход на душу населения).

В основе исследования – гипотеза о наличии прямой взаимосвязи между данными показателями, поскольку более высокое качество государственных услуг и государственной политики в сфере образования и здравоохранения способствует росту продолжительности жизни населения, а также повышению доступности и длительности обучения. Результативное государственное управление предполагает и поддержку экономического развития, следствием которой является рост валового национального дохода, в том числе, на душу населения.

В первой части исследования рассматриваются действующие подходы к определению и измерению качества государственного управления. Далее приведен краткий обзор эмпирических исследований, посвященных анализу взаимосвязи показателей качества государственного управления и социально-экономических показателей. В третьей части статьи представлен анализ взаимосвязи индекса результативности государственного управления и индекса человеческого развития ООН, выполненный на основе данных по 172 странам в 2000–2018 гг. В заключении содержится обсуждение основных полученных результатов и сформулированы рекомендации по итогам исследования.

Качество государственного управления: подходы к определению и измерению

Несмотря на растущий интерес к измерению качества государственного управления и его влияния на социально-экономическое развитие, в литературе сохраняются различные подходы к определению качества государственного управления и, соответственно, к его оценке.

Так, согласно парадигме «нового государственного управления» качество государственного управления ассоциируется прежде всего с качеством оказания государственных услуг и восприятием граждан как «клиентов» государства (Pollit & Dan, 2011). С «новым государственным управлением» зачастую связывают и распространение подходов «общего менеджмента качества» (total quality management), в том числе адаптацию данной модели для сектора государственного управления путем создания общей рамочной структуры оценки (common assessment framework). Данная модель ориентирована на оценку качества управления на уровне организации и получила достаточно широкое распространение, прежде всего, в Европе в бюджетных организациях и органах местного самоуправления (Vakalopoulou et al., 2013). Дальнейшее продвижение данного подхода нашло отражение в призывах к внедрению «процессного подхода» к государственному управлению, продвигаемого в контексте цифровизации государственного управления (Маслов и др., 2018). Однако нельзя не отметить и справедливую критику данного подхода, связанную как с неоправданным сужением сферы государственного управления до оказания государственных услуг (в ущерб другим видам государственных функций по выработке государственной политики, госу-

дарственному регулированию, осуществлению государственного контроля (надзора) и т.д.), так и с отождествлением понятий «качество менеджмента», «качество (государственного) управления» и концепции «менеджмент качества» (Братченко, 2019).

Примечательно, что в зарубежной литературе узость «традиционного» подхода, отождествляющего качество государственного управления с качеством государственных услуг, была выявлена уже давно. Еще в 2003 г. Т. Бовер и Е. Лёфлер отмечали, что при оценке качества государственного управления все большее внимание уделяется оценке качества жизни и совершенствованию процессов управления (Bovaird & Löffler, 2003). В этом смысле возврат к узкому пониманию качества государственного управления только как качества государственных услуг вряд ли можно считать новым и оправданным.

Одним из широко разделяемых в зарубежной литературе является подход, при котором качество государственного управления основывается на достижении наиболее значимых результатов в повышении качества жизни и в соблюдении ключевых требований к качеству процессов государственного управления (Bovaird & Löffler, 2007; Gisselquist, 2014). Таким образом, оценка качества государственного управления должна учитывать как конечные общественно значимые результаты, так и качество управленческих процессов, обеспечивающих их достижение.

Проведение таких оценок, в частности, предполагает учет уровня удовлетворенности граждан качеством оказания государственных услуг и оценку степени доверия государственным органам. Ранние исследования таких подходов подчеркивали ограничения в интерпретации результатов и сложности измерения этих показателей (Bouckaert & Van de Walle, 2003). Тем не менее за последнее десятилетие практика оценки гражданами качества предоставления государственных услуг стала неотъемлемым компонентом оценки качества государственного управления и в зарубежной (Wang, 2010; Charron et al., 2019), и в российской практике (Южаков и др., 2016а). Получила развитие и методологическая основа исследований по оценке доверия к государственному управлению (OECD, 2017).

Следует отметить, что в зарубежной литературе есть и иные подходы к пониманию и оценке качества государственного управления, во многом отражающие принципы «рациональной бюрократии» и «веберовского государства». Так, Ф. Фукуяма предлагает учитывать при оценке качества управления в органах исполнительной власти только показатели, характеризующие потенциал управления (ресурсы и профессионализм кадров) и независимость государственных служащих (Fukuyama, 2013). В развитие данного подхода Дж. Холт и Н. Маннинг предлагают дифференцировать оценку качества государственного управления на уровне центрального правительства и на уровне органов власти, осуществляющих непосредственное оказание государственных услуг либо организацию их предоставления (Holt & Manning, 2014).

Другие авторы как ключевой критерий качества государственного управления рассматривают незаинтересованность (независимость) госу-

дарственных органов и отсутствие необоснованных преференций тем или иным гражданам или организациям при оказании государственных услуг (Rothstein & Teorell, 2013). Практическое применение данный подход нашел в рамках Европейского индекса качества государственного управления, рассчитываемого Институтом качества государственного управления Университета Готенбурга (Швеция). Расчет проводится на основе социологических опросов граждан стран Европейского союза, в рамках которых выявляется оценка гражданами коррупции, качества оказываемых государственных услуг и незаинтересованности государственных органов при их оказании. До настоящего времени опросы проводились в 2010, 2013 и 2017 гг., а результаты репрезентативны на уровне регионов стран ЕС (Charron et al, 2019).

Однако в целом подходы Ф. Фукуямы и его последователей, а также Б. Ротштейна и Дж. Теорелла значительно ограничивают понимание государственного управления. Наличие профессиональной и незаинтересованной государственной службы, безусловно, является необходимым фактором для ограничения коррупции, однако само по себе не гарантирует ни высокого качества государственных услуг, ни достижения целей государственной политики и роста качества жизни. Так, недавние исследования взаимосвязи показателей независимости государственной службы и качества предоставления государственных услуг показали, что, несмотря на наличие взаимосвязи между данными явлениями в целом, степень взаимосвязи не одинакова для различных социальных групп получателей государственных услуг (Suzuki & Demircioglu, 2019).

Как отмечает Р. И. Ротберг, «хорошее государственное управление» означает достижение результатов: «если целью лидеров развивающегося и развитого мира является постоянное развитие их народов, тогда необходимо измерять фактически достигаемые результаты (что мы и должны понимать под государственным управлением), а не оценивать страны... в соответствии с восприятием качества их деятельности, восприятием их независимости... или степени их бюрократической автономии» (Rotberg, 2014).

Реализация такого подхода предполагает использование для оценки качества государственного управления статистических данных и характеризующих социально-экономическое развитие стран международных индексов, таких как ВВП и Индекс человеческого развития.

Подобные показатели, которые предлагается также дополнять характеристиками равенства в распределении доходов и экологическими оценками (Malul et al., 2009), отражают объективную (не основанную на экспертных оценках и социологических методах) оценку качества государственного управления. Частично такой подход реализован в рамках проекта Government at a Glance ОЭСР, предусматривающего включение в состав ключевых результатов государственного управления таких показателей, как «неравенство доходов населения» (в том числе с учетом налогообложения и социальных трансфертов), «уровень бедности», «продолжительность жизни» и т.д. (OECD, 2019).

Попытка синтеза и дальнейшего развития действующих моделей государственного управления предпринята в рамках разработки модели «результативного государства» (Южаков и др., 2014). В соответствии с данной моделью качество государственного управления предусматривает соблюдение требований обоснованности государственного вмешательства, его результативности и эффективности (Южаков и др., 2020).

При всем разнообразии подходов к определению качества государственного управления наибольшее распространение на практике получил подход Всемирного банка. Он с 1996 г. рассчитывает всемирные показатели государственного управления (WGI), включающие шесть индексов (гласность и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; результативность государственного управления; качество регулирования; верховенство закона и контроль коррупции). Данные показатели рассчитываются более чем для 200 стран мира на основании различных источников, в том числе социологических опросов и экспертных оценок (Kaufmann et al., 2011).

Подход Всемирного банка вызвал значительную критику как в зарубежной, так и в российской литературе (Araza, 2009). В частности, подвергалась сомнению валидность показателей WGI (Thomas, 2010). Выявленная в рамках эмпирических исследований значительная корреляция значений всех (Langbein & Knack, 2010) или большинства (Барабашев и др., 2019) измеряемых индексов наводит на вопросы о возможном дублировании предмета оценки. Использование в качестве источников WGI социологических и экспертных оценок вызывало вопросы с точки зрения субъективности получаемых результатов (Барциц, 2010). Тем не менее, несмотря на значительную критику, WGI получили широкое распространение в исследовательской литературе (Arndt, 2008; Merry et al., 2015), прежде всего, в связи с высокой периодичностью их формирования, а также с широким охватом стран, позволяющим проводить международные сопоставления, в том числе по отдельным регионам.

Взаимосвязь государственного управления и социально-экономического развития: обзор литературы

Институциональная теория предполагает, что качество государственного управления оказывает значительное влияние на социально-экономическое развитие стран (Acemoglu et al, 2005; Rivera-Batiz, 2002). Однако результаты эмпирических исследований взаимосвязи качества государственного управления и социально-экономических показателей, проведенных за последние десятилетия, в целом неоднозначны.

Так, исследования Азиатского банка развития показывают, что качество государственного управления оказывает значительное влияние на темпы экономического роста, особенно в развивающихся странах Азии, Ближнего Востока и Северной Африки. Причем наибольшее влияние на экономический рост оказывают результативность государственного управления, политическая стабильность, контроль коррупции и качество регулирования (Han et al., 2014).

Значительное влияние уровня контроля коррупции на темпы экономического роста демонстрируют и итоги исследований, не ограниченных отдельными регионами (Samarasinghe, 2018). Сопоставление данных о качестве государственного управления и социологических исследований по оценке качества жизни показывает, что повышение качества государственного управления влияет на рост качества жизни не меньше, чем рост макроэкономических показателей, таких как ВВП (Helliwell et al., 2014).

Другие авторы на основе эмпирических исследований указывают на высокую значимость факторов, оказывающих влияние на экономическое развитие и не связанных с качеством государственного управления, например, это такой фактор, как макроэкономическая стабильность (Pinar, 2015), а также географические и климатические факторы (Lloyd & Lee, 2018). Показатели качества государственного управления в разной степени коррелируют с показателями экономического развития в развивающихся странах Латинской Америки, Азии и других регионах. Это подтверждает гипотезу о наличии иных, не связанных с государственным управлением, факторов, влияющих на темпы роста в развивающихся странах (Mira & Hammadache, 2017).

На национальном уровне особый интерес представляют исследования взаимосвязи качества государственного управления и экономического развития в Китае. Так, статистический анализ данных китайских провинций за 1985–2005 гг. Р. Вилсона показывает, что ускорение экономического роста приводит к повышению качества государственного управления, тогда как улучшение качества государственного управления не приводит к повышению темпов экономического роста (Wilson, 2016). Исследования, основанные на более поздних данных (2001–2015 гг.), напротив, демонстрируют наличие влияния качества государственного управления как на темпы, так и на качество экономического роста. При этом авторы отмечают, что другие факторы, такие как человеческий капитал, в большей степени влияют на экономическое развитие, чем качество государственного управления (Liu et al., 2018).

В России некоторые межрегиональные исследования также подтверждали положительное влияние качества институтов на развитие малого и среднего предпринимательства и экономический рост (Yakovlev & Zhuravskaya, 2013). Тогда как по итогам других исследований корреляция показателей, характеризующих качество государственного управления, и показателей, отражающих экономическое развитие территорий, не подтвердилась (Kalinina et al., 2015).

Расчеты на основе данных стран БРИКС показали, что взаимосвязь показателей качества государственного управления и индекса человеческого развития в этих странах сильнее, чем взаимосвязь качества государственного управления и ВВП, что обусловлено, по мнению исследователей, более комплексным характером ИЧР (Marino et al., 2016). В этой связи представляется актуальным исследование взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития по более широкому кругу стран.

Качество государственного управления и человеческое развитие: есть ли взаимосвязь?

Для анализа взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития использовались данные Всемирного банка и ООН.

Поскольку недавние исследования выявили значительную корреляцию между различными показателями WGI (Барабашев и др., 2019), для целей анализа были взяты данные по одному из этих показателей – индексу результативности государственного управления – за 2000 г., 2010 г. и 2018 г.³ В соответствии с методологией Всемирного банка, данный показатель призван отразить восприятие качества государственных услуг, государственной службы и степени ее независимости от политического давления, качества выработки государственной политики и ее реализации, а также степени приверженности правительства к реализации такой политики (Kaufmann et al., 2011). Значения индекса формулируются на основе 16 международных исследований, часть из которых носит региональный характер, и учитываются для соответствующих групп стран.

Таким образом, данный показатель интегрирует различные подходы к пониманию качества государственного управления, выработанные в рамках парадигм «веберовского государства» (в части оценки качества и независимости государственной службы), «нового государственного управления» (в части оценки качества государственных услуг) и «нового общественно-государственного управления» (в части оценки качества выработки и реализации государственной политики).

Для оценки уровня человеческого развития использовался рассчитываемый ООН Индекс человеческого развития за аналогичные годы (UNDP, 2019). Выбор данного показателя для проведения анализа обусловлен тем, что он учитывает как экономические параметры развития (валовой национальный доход на душу населения), так и социальные параметры (продолжительность жизни при рождении и продолжительность обучения). Данные параметры могут рассматриваться как конечные результаты реализации социально-экономической политики государства.

В состав выборки было включено 172 страны, по которым есть данные о значениях обоих исследуемых показателей за все рассматриваемые годы.

Стартовой гипотезой исследования является наличие прямой связи между рассматриваемыми явлениями: высокое качество государственных услуг и государственной политики, оцениваемые в рамках показателя результативности государственного управления, должны обеспечивать доступность и качество образования и здравоохранения и, следовательно, повышение продолжительности жизни, доступности и продолжительности обучения. Способность государства к выработке и реализации качественной государственной политики должна способствовать и росту валового национального дохода на душу населения.

³ Данные размещены на специализированном портале Всемирного банка. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата обращения: 16.04.2020).

При этом можно ожидать, что в странах с относительно низким уровнем индекса результативности государственного управления такая зависимость будет выше в связи с «эффектом базы», когда даже незначительное повышение качества государственного управления в критически значимых сферах (прежде всего, в сфере образования и здравоохранения) может приводить к значимому росту параметров человеческого развития.

Поскольку влияние качества государственной политики и государственных услуг в сфере образования и здравоохранения носит лаговый характер и эффект от отдельных улучшений может наступать спустя значительный промежуток времени, целесообразно рассматривать взаимосвязь качества государственного управления и человеческого развития как в статике, так и в динамике. Для учета таких лаговых эффектов использованы данные за длительный период (2000–2018 гг.).

Основным методом исследования выступает корреляционный анализ данных, описывающих состояние и динамику рассматриваемых переменных, как в целом по выборке, так и по группам стран в зависимости от уровня результативности государственного управления.

Описательная статистика, характеризующая выборку включенных в исследование 172 стран, приведена в Таблице 1.

Таблица 1

Описательная статистика выборки

Наименование показателя	Год	Минимум	Максимум	Диапазон	Среднее значение	Стандартное отклонение	Дисперсия
Индекс результативности государственного управления	2018	-2,24	2,23	4,47	0,02	0,977	0,961
	2015	-2,02	2,24	4,26	0,02	0,986	0,973
	2010	-1,74	2,24	3,98	0,00	0,992	0,991
	2005	-1,63	2,13	3,76	-0,02	0,991	0,983
	2000	-2,23	2,20	4,43	0,02	0,994	0,994
Индекс человеческого развития	2018	0,377	0,954	0,577	0,720	0,152	0,023
	2015	0,360	0,948	0,589	0,712	0,153	0,023
	2010	0,319	0,942	0,622	0,687	0,158	0,025
	2005	0,283	0,932	0,649	0,659	0,166	0,028
	2000	0,253	0,917	0,663	0,629	0,170	0,029

Источник: Здесь и далее, если не указано иное, составлено автором.

Результаты проведенного анализа позволили выявить высокий уровень корреляции индекса результативности государственного управления и индекса человеческого развития в 2000, 2010 и 2018 гг. При этом выявлена тенденция к некоторому усилению данной взаимосвязи: если в 2000 г. коэффициент корреляции двух рассматриваемых показателей составлял 0,767, то в 2010 г. – 0,809, а в 2018 г. – 0,849 соответственно.

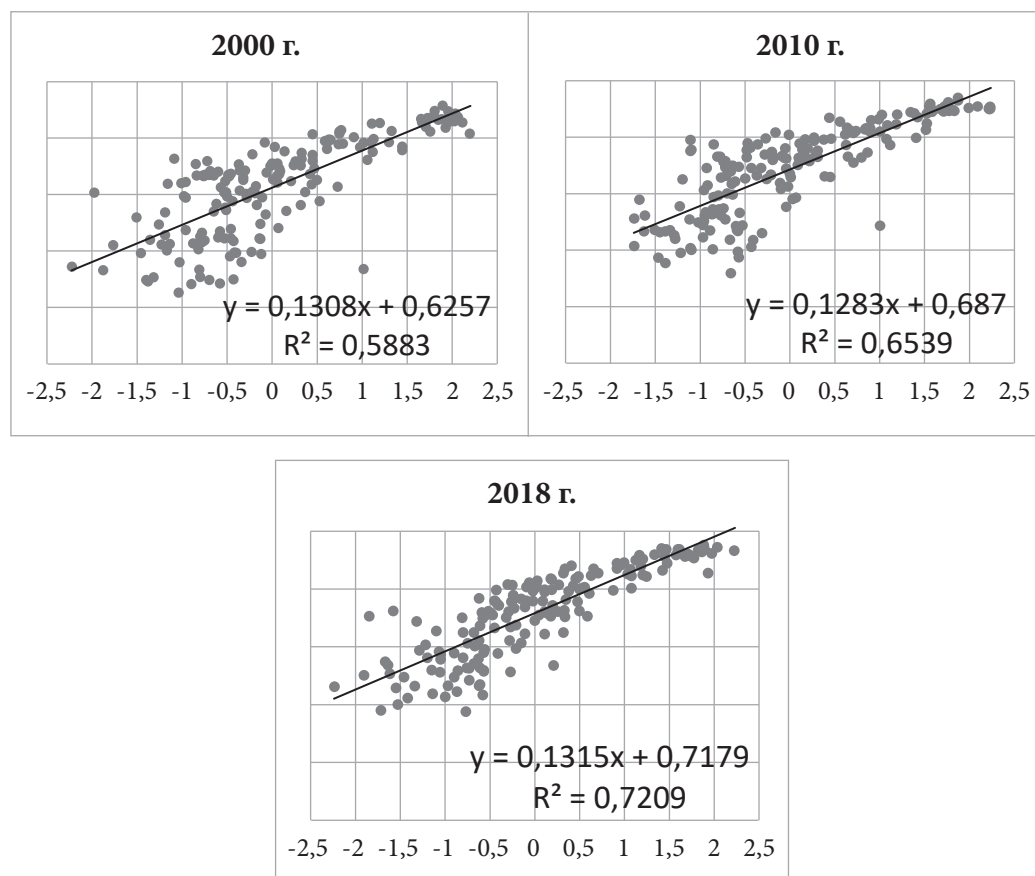
Тенденция некоторого усиления взаимосвязи следует и из анализа диаграмм рассеяния (рис. 1). Так, во все рассматриваемые годы отмечается увеличение индекса человеческого развития при росте индекса качества государственного управления, однако на диаграмме рассеяния, построенной по данным за 2018 г., точки расположены плотнее друг к другу и ближе к линии тренда, чем на диаграмме, характеризующей распределение стран за 2000 г.

Исходя из полученного уравнения линейной регрессии за 2018 г., можно сделать вывод о том, что прирост значения индекса результативности государственного управления на 1 балл приводит к приросту индекса человеческого развития на 0,13 пункта (рис.1).

В целом такие результаты коррелируют с итогами предыдущих исследований, подтвердивших взаимосвязь оценки качества жизни и качества государственного управления (Helliwell et al., 2018).

Рисунок 1

**Зависимость индекса человеческого развития
от индекса результативности государственного управления:
диаграммы рассеяния**



Источник: По данным Всемирного банка, ПРООН.

Рассчитанные в рамках анализа средние значения ИЧР по группам стран, выделенным в зависимости от значения индекса результативности государственного управления⁴, подтверждают общий вывод о взаимосвязи между уровнем результативности государственного управления и ИЧР: средние значения ИЧР по группам стран различаются в зависимости от уровня результативности государственного управления.

В странах с высоким уровнем результативности государственного управления среднее значение ИЧР значительно выше среднемирового значения, в странах со средним уровнем приближено к среднему уровню, в странах с низкой оценкой результативности государственного управления среднее значение ИЧР существенно ниже среднемирового (табл. 2)

Таблица 2

Средние значения ИЧР по группам стран в зависимости от уровня результативности государственного управления, 2000, 2010 и 2018 гг.

Группа стран по уровню результативности государственного управления	2000		2010		2018	
	N	Среднее	N	Среднее	N	Среднее
Все страны	172	0,628	172	0,687	172	0,720
Высокий уровень	47	0,808	51	0,849	46	0,887
Средний уровень	65	0,614	55	0,705	68	0,747
Низкий уровень	60	0,503	66	0,548	58	0,557

Анализ диаграмм рассеяния (рис. 1) также показывает, что в правой части графиков точки расположены ближе к линии тренда, чем в средней и особенно в левой части.

Соответственно, для стран с относительно высоким уровнем результативности государственного управления взаимосвязь данного показателя с ИЧР сильнее, чем для стран со средним и низким уровнем результативности государственного управления.

Этот вывод подтверждается и результатами корреляционного анализа индекса результативности государственного управления и ИЧР по группам стран. Так, если для группы стран с высоким уровнем результативности государственного управления рассчитанные коэффициенты корреляции

⁴ К странам с высоким уровнем результативности государственного управления отнесены страны со значением соответствующего индекса, превышающим 0,5; к странам со средним уровнем результативности государственного управления – страны со значением индекса от -0,5 до 0,5 (включительно); к странам с низким уровнем результативности государственного управления – государства, где значение соответствующего индекса меньше -0,5. В связи с изменением индекса результативности государственного управления в разные годы число стран, входящих в соответствующие группы, меняется.

значимы при $p=0,01$ для всех исследуемых лет, то для группы стран с низким уровнем результативности государственного управления корреляция является слабой и статистически значимой только при $p=0,05$. Коэффициенты корреляции для группы стран со средним уровнем результативности государственного управления существенно ниже коэффициентов для стран с высокими оценками результативности государственного управления в 2010 и 2018 гг. (табл. 3).

Таблица 3

**Результаты корреляционного анализа индекса
результативности государственного управления и ИЧР,
2000 г., 2010 г. и 2018 г.**

Группа стран по уровню результативности государственного управления	Количество наблюдений и коэффициенты корреляции Пирсона (r) по годам исследования					
	2000		2010		2018	
	N	r	N	r	N	r
Все страны	172	0,767**	172	0,809**	172	0,849**
Высокий уровень	47	0,531**	51	0,618**	46	0,755**
Средний уровень	65	0,503**	55	0,333*	68	0,327**
Низкий уровень	60	0,330*	66	0,264*	58	0,265*

* Корреляция значима на уровне 0,05 (двусторонняя),

** корреляция значима на уровне 0,01 (двусторонняя).

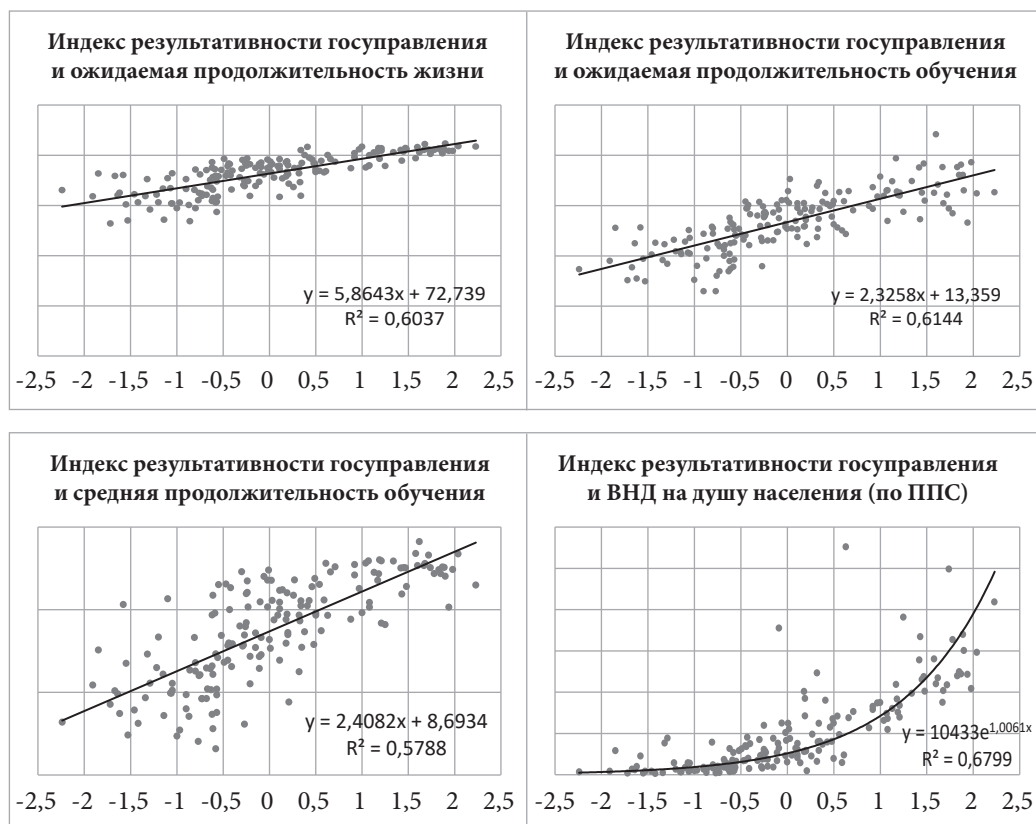
Полученные результаты частично подтверждают стартовую гипотезу: между индексом результативности государственного управления WGI и ИЧР существует сильная взаимосвязь, однако предположение о более сильной корреляции данных показателей для стран с низким уровнем результативности государственного управления не находит подтверждения.

Для объяснения причин различий в уровне корреляции результативности государственного управления и ИЧР в разных группах стран целесообразно рассмотреть взаимосвязь индекса результативности государственного управления WGI с отдельными компонентами ИЧР. В целом сильная корреляция результативности государственного управления отмечается со всеми составляющими ИЧР. Так, в 2018 г. коэффициент корреляции индекса результативности государственного управления с ожидаемой продолжительностью жизни при рождении составил 0,776; с ожидаемой продолжительностью обучения – 0,783; со средней продолжительностью обучения – 0,759, а с подушевым валовым национальным доходом – 0,777 соответственно.

На Рисунке 2 приведена матрица диаграмм рассеяния компонентов ИЧР (по вертикальной оси) и индекса результативности государственного управления (по горизонтальной оси) в 2018 г.

Рисунок 2

Зависимость компонентов ИЧР от индекса результативности государственного управления в 2018 г.: диаграммы рассеяния



Анализ диаграмм рассеяния показывает, что взаимосвязь индекса результативности государственного управления со всеми компонентами ИЧР является прямой, однако характер такой взаимосвязи различен. Если взаимосвязь индекса результативности государственного управления со средней продолжительностью жизни, ожидаемой и средней продолжительностью обучения близка к линейному тренду, то взаимосвязь индекса результативности государственного управления и валового национального дохода на душу населения ближе к экспоненциальной. Соответственно, при сложении компонент ИЧР для группы стран с высоким уровнем государственного управления экспоненциальная зависимость с компонентом подушевых доходов усиливает общую взаимосвязь между индексом результативности государственного управления и ИЧР в целом, а для групп стран со средним и низким уровнем результативности государственного управления, напротив, снижает уровень корреляции общих показателей.

Межгрупповые различия стран следуют и из анализа распределения точек на отдельных графиках. Так, на графике зависимости ожидаемой продолжительности жизни от индекса результативности государственного управления видно, что в правой части графика, соответствующей более

высокому уровню результативности государственного управления, точки расположены плотнее друг к другу и ближе к линии тренда, чем в средней и левой части графика.

Аналогичный вывод можно сделать и по диаграмме рассеяния, на которой показана зависимость средней продолжительности обучения от индекса результативности государственного управления, хотя разброс значений на данном графике выше. При этом на графике сильнее и угол наклона линии тренда, что связано с большей вариацией показателя средней продолжительности обучения между странами по сравнению с показателем ожидаемой продолжительности жизни.

С высокой степенью вероятности можно предположить, что взаимосвязь результативности государственного управления и ИЧР имеет лаговый характер: изменение многих (прежде всего, социальных) компонентов ИЧР, таких как продолжительность обучения и ожидаемая продолжительность жизни, требует значительного времени и не может произойти в одночасье даже при резком улучшении качества государственного управления.

Для выявления наличия такого лагового эффекта сопоставим коэффициенты корреляции Пирсона между значениями индексов государственного управления за разные годы (2000, 2005, 2010, 2015, 2018) и значениями ИЧР и его компонентов в 2018 г. (табл. 4).

Таблица 4

**Корреляционный анализ результативности
государственного управления и ИЧР с учетом
временного лага, 2000–2018 гг.**

Год оценки индекса результативности госуправления	Коэффициенты корреляции Пирсона со значениями ИЧР и его компонентов в 2018 г.				
	ИЧР	Ожидаемая продолжи- тельность жизни	Ожидаемая продолжи- тельность обучения	Средняя продолжи- тельность обучения	Валовый национальный доход на душу населения по ППС
2000 г.	0,765*	0,727*	0,718*	0,653*	0,738*
2005 г.	0,808*	0,766*	0,753*	0,701*	0,751*
2010 г.	0,811*	0,781*	0,749*	0,697*	0,771*
2015 г.	0,854*	0,791*	0,783*	0,752*	0,794*
2018 г.	0,849*	0,777*	0,784*	0,761*	0,779*

* Корреляция значима на уровне 0,01 (двусторонняя)

Как показывают результаты расчетов, наблюдается статистически значимая и достаточно сильная зависимость ИЧР и его компонентов от оценок результативности государственного управления на протяжении всего исследуемого периода. При этом для ИЧР в целом, а также показателей ожи-

даемой и средней продолжительности обучения значения коэффициентов корреляции несколько выше в 2015 г. и 2018 г., а для показателей ожидаемой продолжительности жизни и валового национального дохода на душу населения – в 2010, 2015 и 2018 гг.

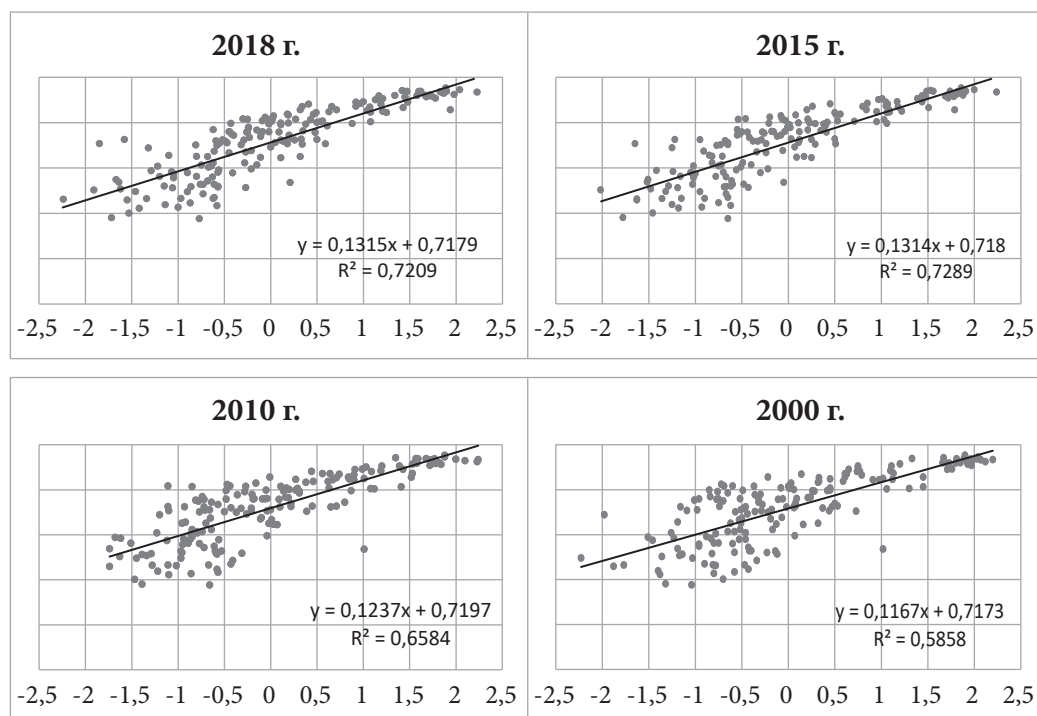
Анализ диаграмм рассеяния, отражающих взаимосвязь ИЧР и оценок результативности государственного управления в 2000, 2010, 2015 и 2018 гг., подтверждает результаты корреляционного анализа: если в 2015 г. и в 2018 г. точки расположены достаточно близко к линии тренда и плотнее, то в 2010 г. и особенно в 2000 г. разброс значений усиливается.

Из графиков, иллюстрирующих взаимосвязь ожидаемой продолжительности жизни от оценок результативности государственного управления в разные годы, следует, что наибольшая взаимосвязь данных показателей отмечается в 2015, 2018 и 2010 гг., тогда как в 2000 г. разброс несколько больше (при сохранении общей тенденции в целом). По показателю ожидаемой продолжительности обучения лаговый эффект носит среднесрочный характер. В долгосрочной перспективе корреляция данного показателя с оценками результативности государственного управления заметно снижается (рис. 3).

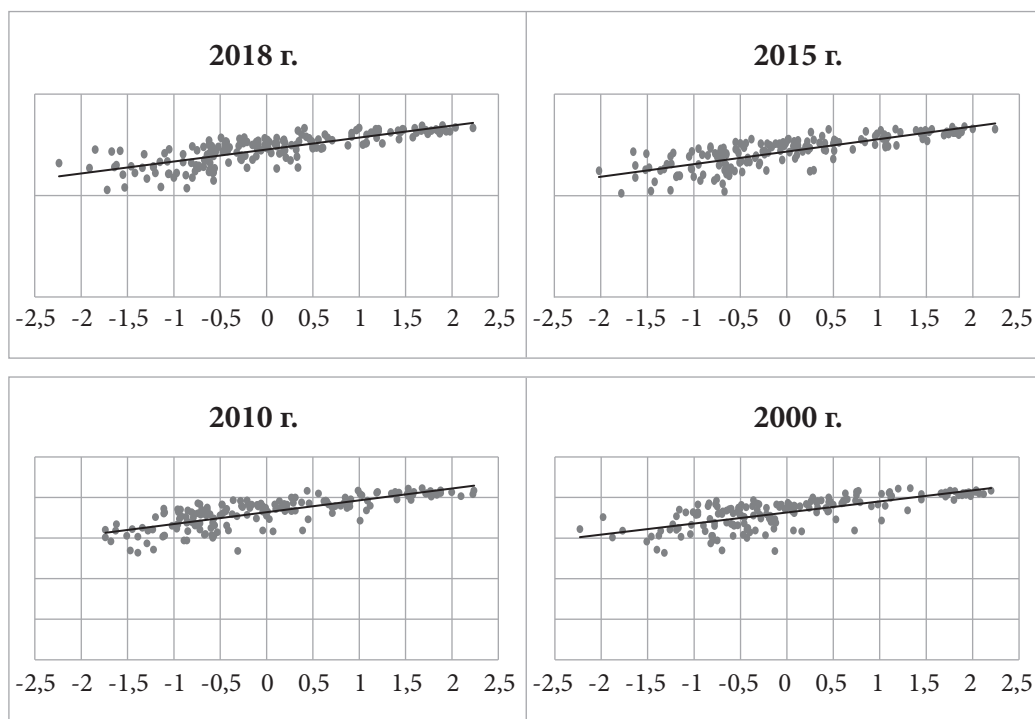
Рисунок 3

**Зависимость значений ИЧР и его компонентов от оценки
индекса результативности государственного управления
в 2000, 2010, 2015 и 2018 гг.: диаграммы рассеяния**

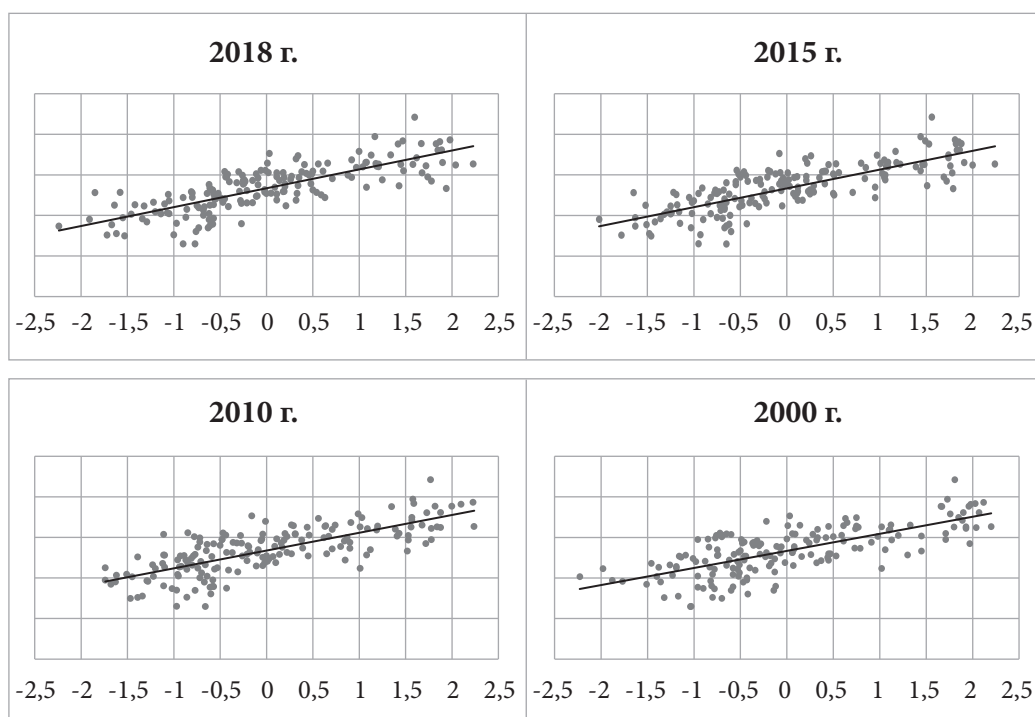
Индекс человеческого развития



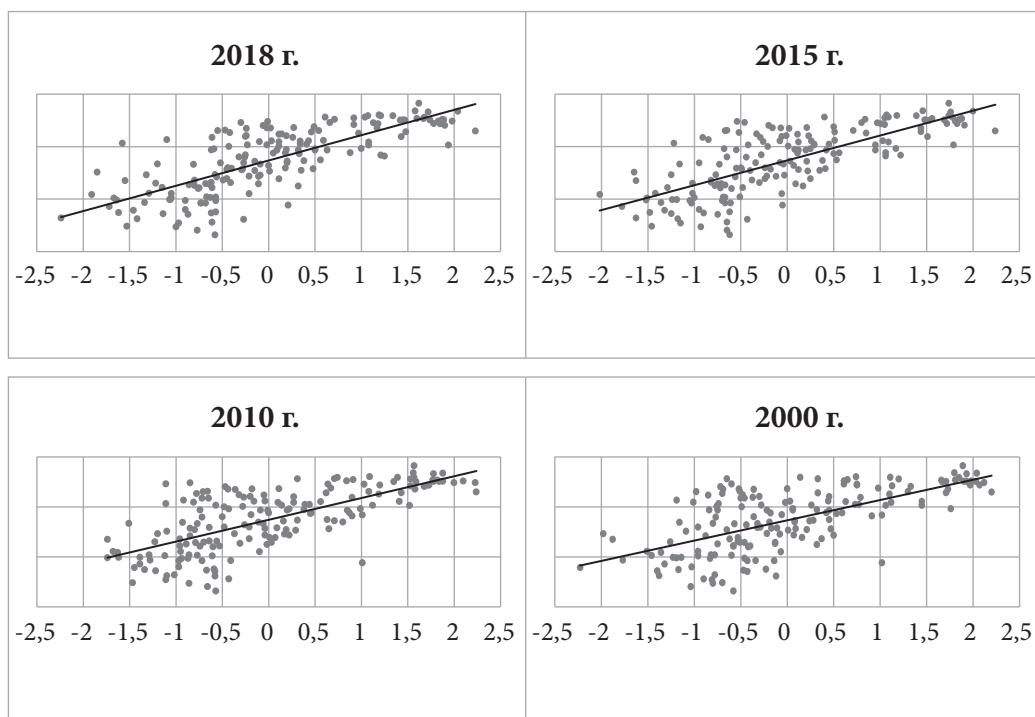
Ожидаемая продолжительность жизни



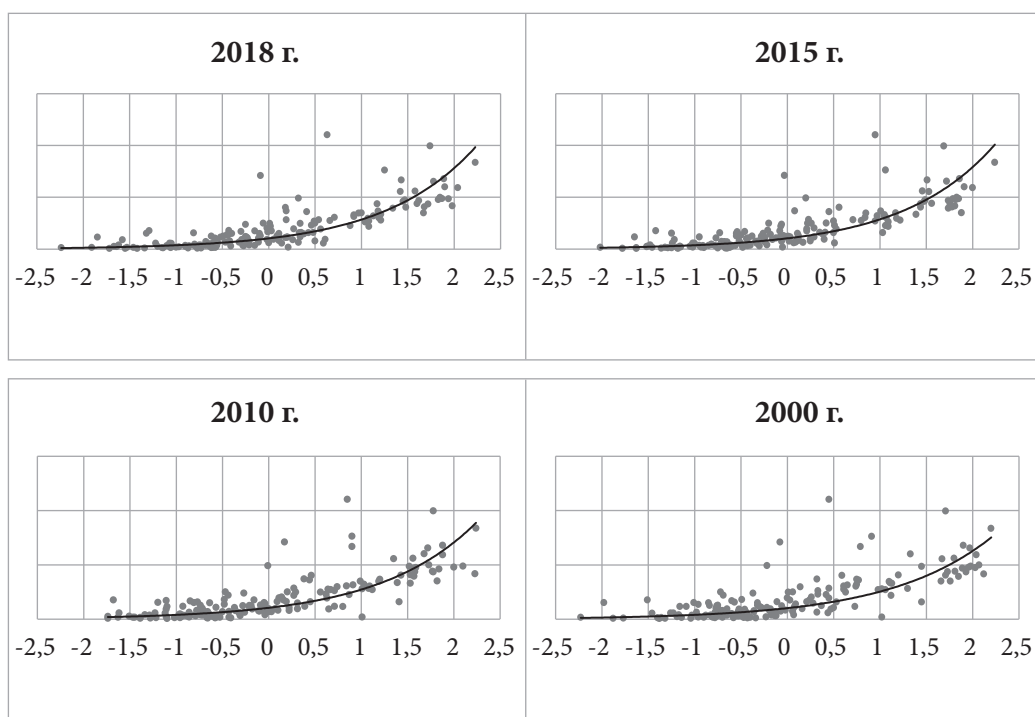
Ожидаемая продолжительность обучения



Средняя продолжительность обучения



Валовой национальный доход на душу населения (по ППС)



Источник: Составлен автором.

Диаграммы рассеяния, иллюстрирующие зависимость между оценками результативности государственного управления за разные годы и средней продолжительностью обучения, в целом аналогичны; различия в коэффициентах корреляции, приведенные в отношении данных показателей в Таблице 4, вероятно, связаны с отдельными выбросами. При этом стабильное сохранение статистически значимой взаимосвязи может свидетельствовать о долгосрочном характере влияния результативности государственного управления на среднюю продолжительность обучения в стране.

Анализ диаграмм рассеяния, отражающих взаимосвязь оценок результативности государственного управления и валового национального дохода на душу населения, также показывает, что в целом зависимость сохраняется во все исследуемые годы. При этом некоторое снижение коэффициента корреляции в 2000 г. связано с единичными выбросами.

В итоге проведенный анализ не позволяет четко определить конкретный временной лаг, с которым качество государственного управления влияет на показатели ИЧР. Несколько более тесная взаимосвязь оценки результативности государственного управления и ожидаемой продолжительности жизни, а также ожидаемой продолжительности обучения с трехлетним лагом позволяет предположить среднесрочный характер эффекта, однако он не очевиден для других рассматриваемых компонентов ИЧР. Наличие статистически значимой и достаточно сильной корреляции оценок результативности государственного управления и ИЧР и его компонентов и в долгосрочном периоде позволяет предположить наличие кумулятивного эффекта, когда достижение высокого уровня ИЧР обусловлено поддержанием высокого уровня результативности государственного управления в течение длительного периода.

Выводы и рекомендации по результатам исследования

Полученные в рамках исследования эмпирические результаты подтверждают вывод П. Ллойда и К. Ли о том, что вопрос влияния качества государственного управления на долгосрочный экономический рост остается открытым (Lloyd & Lee, 2018).

При очевидно сильной взаимосвязи качества государственного управления и индекса человеческого развития в целом и выявленной тенденции к ее усилению за исследуемый период, в странах с низкой и средней оценкой уровня результативности государственного управления такая зависимость существенно ниже, чем в странах с высоким уровнем государственного управления. Эти различия проявляются и при анализе взаимосвязи индекса результативности государственного управления с большинством компонентов ИЧР, в том числе, с показателями продолжительности жизни, средней продолжительности обучения и особенно с показателем валового дохода на душу населения, зависимость которого от оценки результативности государственного управления носит не линейный, а экспоненциальный характер.

Значительные различия между группами стран могут объясняться двусторонним характером взаимосвязи качества государственного управления и уровня человеческого развития. С одной стороны, высокое качество инсти-

тутов создает условия для социально-экономического развития. С другой – высокий уровень человеческого развития, характеризуемый, в том числе, высоким уровнем образования населения, создает основу для формирования профессиональной и «качественной» бюрократии, способной к достижению более высоких уровней результативности при выработке и реализации государственной политики, оказании государственных услуг. Такое предположение подтверждается некоторыми исследованиями взаимосвязи качества государственного управления и экономического роста, показывающими, что «есть намного больше причин верить в то, что рост и развитие приводят к улучшению в государственном управлении, чем наоборот» (Kurz & Schrank, 2007).

Следует отметить, что в странах с высокой результативностью государственного управления, как правило, уже максимально задействованы иные факторы, положительно влияющие на социально-экономическое развитие, тогда как в странах с более низкой оценкой качества государства влияние прочих факторов, например, географического положения, климата, природоресурсного потенциала, культурных факторов (Sookias et al., 2018), может быть выше.

Анализ зависимости показателей ИЧР и его компонентов от оценок результативности государственного управления за длительный период показывает, что статистически значимая и достаточно высокая корреляция между данными факторами сохраняется даже в долгосрочном плане. При этом если в отношении ожидаемой продолжительности жизни и обучения данная взаимосвязь несколько усиливается на среднесрочном горизонте, что позволяет предположить наличие среднесрочного лагового эффекта между совершенствованием государственного управления и конечными результатами, связанными со снижением смертности и ростом доступности образования, для других составляющих ИЧР такой зависимости не выявлено.

Важно отметить и то, что мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг., очевидно, по-разному сказавшийся на показателях валового национального дохода на душу населения в разных странах, не оказал существенного влияния на корреляцию оценок результативности государственного управления и уровня валового национального дохода на душу населения. Это позволяет предположить чувствительность оценок результативности государственного управления к изменению состояния экономики.

В контексте полученных результатов уместно поставить вопрос о том, в какой степени индекс результативности государственного управления, основанный на субъективных оценках восприятия тех или иных качественных характеристик деятельности государственных органов, в целом может использоваться для исследования динамики качества государственного управления, в том числе, в долгосрочной перспективе. Большой доверительный интервал для значений индекса результативности государственного управления, а также изменение состава источников данных для формирования значений индекса в течение рассматриваемого периода и ранее вызывали вопросы у критиков данного подхода.

Полученные в настоящем исследовании результаты подтверждают необходимость дальнейшего развития подходов к оценке результативно-

сти государственного управления. В частности, целесообразно учитывать не только субъективные оценки результативности государственного управления и государственной службы, но и объективные показатели, свидетельствующие о степени достижения органами государственной власти конечных общественно значимых результатов, отражающих человеческое развитие, в том числе, повышение благосостояния и улучшение качества жизни граждан. Оценка результативности государственного управления в отрыве от анализа объективной динамики достигаемых конечных результатов может значительно искажать реальное положение дел, особенно в странах со средней (как в России) и низкой оценкой по индексу WGI.

Отметим, что необходимость дополнения субъективных оценок качества государственного управления объективными показателями заявлялась и в контексте достижения целей устойчивого развития ООН (Hulme et al., 2014). Одним из перспективных методических подходов к использованию различных источников данных (как статистических показателей, так и социологических данных и экспертных оценок) являются «показатели устойчивого государственного управления», разработанные Международным фондом Bertelsmann Stiftung (Германия)⁵.

Полученные результаты иллюстрируют и необходимость проведения дальнейших исследований по изучению взаимосвязи качества государственного управления (и прежде всего изменений в качестве государственного управления) и динамики социально-экономического развития (Южаков и др., 2016b). В частности, важно установить основные факторы, определяющие долгосрочную динамику экономических и социальных показателей в странах с различным уровнем качества государственного управления. Например, важным направлением может стать исследование влияния качества государственного управления на решение проблемы неравенства в распределении доходов на душу населения в различных странах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In: P. Aghion and S.N. Durlauf (eds.). Handbook of Economic Growth. Vol. 1A. Elsevier B.V., Amsterdam. 2005.
2. Apaza C.R. Measuring governance and corruption through the worldwide governance indicators: Critiques, responses, and ongoing scholarly discussion // PS – Political Science and Politics. 2009. No. 42. Vol. 1. P. 139–143. URL: doi: 10.1017/S1049096509090106 (дата обращения: 17.04.2020).

⁵ URL: <https://www.sgi-network.org/2019/> (дата обращения 20.04.2020).

3. Arndt C. The politics of governance ratings // *International Public Management Journal*. 2008. No. 11. Vol. 3. P. 275–297. URL: doi: 10.1080/10967490802301278 (дата обращения: 17.04.2020).
4. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
5. 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.
6. Барциц И.Н. Международные методики оценки эффективности государственного управления // *Управленческое консультирование*. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 4. – Т. 36. – С. 10–26.
7. Bovaird T., Löffler E. Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies // *International Review of Administrative Sciences*. 2003. No. 69. Vol. 3. P. 313–328. URL: doi: 10.1177/0020852303693002 (дата обращения: 17.04.2020).
8. Bovaird T., Löffler E. Assessing the quality of local governance: A case study of public services // *Public Money & Management*. 2007. No. 27. P. 293–300.
9. Bouckaert G., Van de Walle S. Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators // *International Review of Administrative Sciences*. 2003. No. 69. Vol. 3. P. 329–343.
10. Братченко С.А. К вопросу о понятии качества государственного управления // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. – 2019. – № 1. – С. 57–72.
11. Charron N., Lapuente V., Annoni P. Measuring quality of government in EU regions across space and time // *Papers in Regional Science*. 2019. No. 98. Vol. 5. P. 1925–1953. URL: doi:10.1111/pirs.12437 (дата обращения: 17.04.2020).
12. Gisselquist R.M. Developing and evaluating governance indexes: 10 questions // *Policy Studies*. 2014. Vol. 35. No. 5. P. 513–531. URL: doi: 10.1080/01442872.2014.946484 (дата обращения: 17.04.2020).
13. Fukuyama F. What is governance? // *Governance*. 2013. No. 26. Vol. 3. P. 347–368. URL: doi:10.1111/gove.12035 (дата обращения: 17.04.2020).
14. Han X., Khan H. & Zhuang J. Do governance indicators explain development performance? A crosscountry analysis // *ADB Economics Working Paper Series*. 2014. No. 417. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/149397/ewp-417.pdf> (дата обращения: 01.03.2020).
15. Helliwell J. F., Huang H., Grover S., Wang S. Good Governance and National Well-being: What Are the Linkages? // *OECD Working Papers on Public Governance*. OECD Publishing. 2014. No. 25. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f651hvj-en> (дата обращения: 01.03.2020).
16. Helliwell J.F., Huang H., Grover S., Wang S. Empirical linkages between good governance and national well-being // *Journal of Comparative Economics*. 2018. No. 46. Vol. 4. P. 1332–1346.
17. Holt J., Manning N. Fukuyama is right about measuring state quality: Now what? // *Governance*. 2014. No. 27. Vol. 4. P. 717–728. URL: doi:10.1111/gove.12109 (дата обращения: 17.04.2020).
18. Kalinina A., Petrova E., Buyanova M. Efficiency of public administration and economic growth in Russia: empirical analysis // *European Research Studies Journal*. 2015. No. 18. Vol. 3. P. 77–90.

19. Hulme D., Savoia A., Sen K. Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda // *Global Policy*. 2014. No. 6. URL: doi: 10.1111/1758-5899.12181 (дата обращения: 17.04.2020).
20. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues // *Hague Journal on the Rule of Law*. 2011. No. 3. Vol. 2. P. 220–246. URL: doi: 10.1017/S1876404511200046 (дата обращения: 17.04.2020).
21. Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. Новая модель роста для российской экономики // *Вопросы экономики*. – 2014. – № 12. – С. 4–36.
22. Kurtz M.J., Schrank A. Growth and governance: Models, measures, and mechanisms // *Journal of Politics*. 2007. No. 69. Vol. 2. P. 538–554. URL: doi: 10.1111/j.1468-2508.2007.00549 (дата обращения: 17.04.2020).
23. Langbein L., Knack S. The worldwide governance indicators: Six, one, or none? // *Journal of Development Studies*. 2010. No. 46. Vol. 2. P. 350–370. URL: doi: 10.1080/00220380902952399 (дата обращения: 17.04.2020).
24. Liu J., Tang Jie, Zhou Bo, Liang Zhijun. The Effect of Governance Quality on Economic Growth: Based on China's Provincial Panel Data // *Economies*. 2018. Vol. 6. P. 56.
25. Lloyd P., Lee C. A Review of the Recent Literature on Institutional Economics Analysis of the Long-Run Performance of Nations // *Journal of Economic Surveys*. 2018. Vol. 31. P. 1–22.
26. Malul M., Hadad Y., Ben-Yair A. Measuring and ranking of economic, environmental and social efficiency of countries // *International Journal of Social Economics*. 2009. No. 36. Vol. 8. P. 832–843. URL: doi:10.1108/03068290910967109 (дата обращения: 17.04.2020).
27. Marino P, Soares R.A., Luca M., Vasconcelos A.C. Global Governance Indicators: how they relate to the socioeconomic indicators of the BRICS countries // *Rev. Adm. Pública* [online]. 2016. Vol. 50. No. 5. P. 721–744. URL: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000500721&lng=en&nrm=iso (дата обращения: 01.03.2020).
28. Медведев Д.А. Россия–2024: стратегия социально-экономического развития // *Вопросы экономики*. – 2018. – № 10. – С. 5–28.
29. Merry S.E., Davis K.E., Kingsbury B. The quiet power of indicators: Measuring governance, corruption, and rule of law. Cambridge University Press. 2015. URL: doi: 10.1007/9781139871532 (дата обращения: 01.03.2020).
30. Mira R., Hammadache A. Relationship between good governance and economic growth – A contribution to the institutional debate about state failure in developing countries // *CEPN Working Papers 2017-12*, Centre d'Economie de l'Université de Paris Nord.
31. Ослунд А. Почему могут снизиться темпы роста в странах с развивающейся рыночной экономикой? // *Экономическая политика*. – 2014. – № 1. – С. 7–34.
32. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Май В.А., Покида А.Н. Оценка россиянами административных услуг государства: результаты социологических опросов 2011–2015 гг. // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2016. – № 4. – С. 75–98.
33. OECD. Government at a Glance. OECD Publishing, Paris. 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> (дата обращения: 01.03.2020).
34. OECD. OECD Guidelines on Measuring Trust. OECD Publishing, Paris. 2017. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264278219-en> (дата обращения: 01.03.2020).

35. Pinar M. Measuring world governance: Revisiting the institutions hypothesis // *Empirical Economics*. 2015. No. 48. Vol. 2. P. 747–778. URL: doi: 10.1007/s00181-013-0796-0 (дата обращения: 01.03.2020).
36. Pollitt C., Sorin D. The Impacts of the New Public Management in Europe – A Meta-Analysis? 2011. URL: https://www.researchgate.net/publication/321027230_The_Impacts_of_the_New_Public_Management_in_Europe_-_A_Meta-Analysis (дата обращения: 01.03.2020).
37. Pollitt C. Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective. 2014. URL: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf> (дата обращения: 01.03.2020).
38. Rivera-Batiz F.L. Democracy, governance, and economic growth: Theory and evidence // *Review of Development Economics*. 2002. No. 6. Vol. 2. P. 225–247. URL: doi: 10.1111/1467-9361.00151 (дата обращения: 01.03.2020).
39. Rotberg R.I. Good governance means performance and results // *Governance*. 2014. No. 27. Vol. 3. P. 511–518. URL: doi: 10.1111/gove.12084 (дата обращения: 01.03.2020).
40. Rothstein B., Teorell J. The Quality of Government: What It Is? How to Measure It? // *APSA-Comparative Politics Newsletter*. 2013. Vol. 23 (WINTER). URL: http://comparativenewsletter.com/files/archived_newsletters/2013_winter.pdf (дата обращения: 01.03.2020).
41. Samarasinghe T. Impact of governance on economic growth. 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/329630083_IMPACT_OF_GOVERNANCE_ON_ECONOMIC_GROWTH (дата обращения: 01.03.2020).
42. Sookias R.B., Passmore S., Atkinson Q.D. Deep cultural ancestry and human development indicators across nation states. *Royal Society open science*. 2018. No. 4. Vol. 5 URL: <https://doi.org/10.1098/rsos.171411> (дата обращения: 01.08.2020).
43. Suzuki K., Demircioglu M.A. Is impartiality enough? Government impartiality and citizen's perceptions of public service quality // *QoG Working Paper Series*. 2019. Vol. 2019:7. May. URL: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1739/1739068_2019_7_suzuki_demircioglu.pdf (дата обращения: 01.03.2020).
44. Thomas M.A. What do the Worldwide Governance Indicators Measure? // *European Journal of Development Research*. 2010. Vol. 22. No. 1. P. 31–54.
45. UNDP. Human Development Report. 2019. URL: <http://report.hdr.undp.org/> (дата обращения: 01.03.2020).
46. Vakalopoulou M.A., Tsiotras G., Gotzamani K. Implementing CAF in public administration: Best practices in Europe – obstacles and challenges // *Benchmarking*. 2013. No. 20. Vol. 6. P. 744–764. URL: doi: 10.1108/BIJ-10-2011-0080 (дата обращения: 01.03.2020).
47. Wang Z. Citizens' satisfaction with government performance in six Asian-Pacific giants // *Japanese Journal of Political Science*. 2010. No. 11. Vol. 1. P. 51–75. URL: doi: 10.1017/S1468109909990132 (дата обращения: 01.03.2020).
48. Wilson R. Does Governance Cause Growth? Evidence from China // *World Development*. 2016. Vol. 79. P. 138–151.
49. Yakovlev E., Zhuravskaya E. The Unequal Enforcement of Liberalization: Evidence from Russia's Reform of Business Regulation // *Journal of the European Economic Association*. 2013. 1 August. Vol. 11. Issue 4. P. 808–838. URL: <https://doi.org/10.1111/jeea.12026> (дата обращения: 01.03.2020).

50. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. – 2014. – № 5. – С. 191–207.
51. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
52. Южаков В.Н., Старцев Я.Ю. Проблема результативности управления развитием как специализированного вида государственной деятельности // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / под науч. ред. В.А. Мау и С.Е. Нарышкина. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.

IN REFERENCE TO THE CORRELATION BETWEEN GOVERNANCE QUALITY AND HUMAN DEVELOPMENT

Elena I. Dobrolyubova

Ph.D. (in Economics), Deputy Director of the Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).
Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Abstract

Quality of public governance is often considered an important if not decisive factor of economic growth and social development. However, the notion of governance quality is highly contested in modern literature where sometimes opposite approaches are developed and defended. Empirical research focused on evaluating the impact of governance quality on the one hand and social and economic development – on the other, is also inconsistent with some studies demonstrating little correlation between the two. The article contributes to the current academic discussion by presenting the results of correlation analysis of the World Bank's government effectiveness index and the UNDP human development index (HDI) comprising the data on life expectancy, expected and mean years of schooling, and per capita GNI. The data for 172 countries in 2000–2018 were analyzed. The results demonstrate that while the correlation of the two indices in each of the years (2000, 2010, and 2018) was high and increased with time for the total sample, it varied by country groups. The correlation is higher for countries with high government effectiveness and is significantly lower for countries with medium

and low government effectiveness. Similar differences were found for most HDI components, especially for per capita GNI. In the latter case the correlation with government effectiveness is non-linear. The differences in correlation strength by country groups and HDR components suggest a two-way relationship between the variables. Thus, high level of human development achieved based on, inter alia, better government effectiveness, becomes a basis for further improvement of governance practices. The mixed results of our analysis suggest that using only subjective indicators is not sufficient for measuring governance quality and its dynamics. There is a need for further development of the existing approaches to measuring governance effectiveness based on impact indicators reflecting the key components of human development.

Keywords: governance quality; government effectiveness; human development index; evaluation; social and economic development; worldwide governance indicators.

Citation: Dobrolyubova, E.I. (2020). K voprosu o vzaimosvyazi kachestva gosudarstvennogo upravleniya i chelovecheskogo razvitiya [In Reference to the Correlation Between Governance Quality and Human Development]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 31–55 (in Russian).

REFERENCES

1. Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2005). Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth. In: P. Aghion and S.N. Durlauf (eds.). *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1A. Amsterdam: Elsevier B.V.
2. Apaza, C.R. (2009). Measuring Governance and Corruption through the Worldwide Governance Indicators: Critiques, Responses, and Ongoing Scholarly Discussion. *PS – Political Science and Politics*, vol. 42, no 1, pp. 139–143. Available at: doi: 10.1017/S1049096509090106 (accessed: 17 April, 2020).
3. Arndt, C. (2008). The Politics of Governance Ratings. *International Public Management Journal*, vol. 11, no 3, pp. 275–297. Available at: doi: 10.1080/10967490802301278 (accessed: 17 April, 2020).
4. Aslund, A. (2014). Pochemu mogut snizit'sya tempy rosta v stranah s razvivayushcheysya rynochnoy ekonomikoy [Why Growth Rate in Emerging Economies is Likely to Fall]. *Economic Policy*, vol. 1, pp. 7–34.
5. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i biurokratii [State Governance Crisis and its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194.
6. Barabashev, A.G., Makarov, A.A. & Makarov, I.A. (2019). O sovershenstvovanii indikativnykh otsenok kachestva gosudarstvennogo upravleniya [On the Improvement of Public Administration Indicative Quality Assessment]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 7–38.
7. Bartsits, I. (2009). Mezhdunarodnye metodiki ocenki jeffektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [International Methods for Evaluating Governance Efficiency]. *Upravlencheskoe konsultirovanie. Aktual'nye problemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Management Consulting. Urgent Issues of State and Municipal Management]*, vol. 4, no 36, pp. 10–26.

8. Bouckaert, G. & Van de Walle, S. (2003). Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance': Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, no 3, pp. 329–343.
9. Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, no 3, pp. 313–328. Available at: doi: 10.1177/0020852303693002 (accessed: 17 April, 2020).
10. Bovaird, T. & Löffler, E. (2007). Assessing the Quality of Local Governance: A Case Study of Public Services. *Public Money Management*, no 27, pp. 293–300.
11. Bratchenko, S.A. (2019). K voprosu o poniatii kachestva gosudarstvennogo upravleniya [In Reference to the Governance Quality Concept]. *The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, no 1, pp. 57–72.
12. Charron, N., Lapuente, V. & Annoni, P. (2019). Measuring Quality of Government in EU Regions Across Space and Time. *Papers in Regional Science*, vol. 98, no 5, pp. 1925–1953. Available at: doi:10.1111/pirs.12437 (accessed: 17 April, 2020).
13. Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance*, vol. 26, no 3, pp. 347–368. Available at: doi:10.1111/gove.12035 (accessed: 17 April, 2020).
14. Gisselquist, R.M. (2014). Developing and Evaluating Governance Indexes: Ten Questions. *Policy Studies*, vol. 35, no 5, pp. 513–531. Available at: doi: 10.1080/01442872.2014.946484 (accessed: 17 April, 2020).
15. Han, X., Khan, H. & Zhuang, J. (2014). Do Governance Indicators Explain Development Performance? A Crosscountry Analysis. *ADB Economics Working Paper Series*. No. 417. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/149397/ewp-417.pdf> (accessed: 01 March, 2020).
16. Helliwell, J. F., Huang, H., Grover, S. & Wang, S. (2014). Good Governance and National Well-being: What Are the Linkages? *OECD Working Papers on Public Governance*, no 25. OECD Publishing. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f651hvj-en> (accessed: 01 March, 2020).
17. Helliwell, J.F., Huang, H., Grover, S. & Wang, S. (2018). Empirical Linkages between Good Governance and National Well-Being. *Journal of Comparative Economics*, vol. 46, no 4, pp. 1332–1346.
18. Holt, J. & Manning, N. (2014). Fukuyama is Right about Measuring State Quality: Now What? *Governance*, vol. 27, no 4, pp. 717–728. Available at: doi:10.1111/gove.12109 (accessed: 17 April, 2020).
19. Hulme, D., Savoia, A. & Sen, K. (2014). Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda. *Global Policy*, vol. 6. Available at: doi: 10.1111/1758-5899.12181 (accessed: 17 April, 2020).
20. Kalinina, A., Petrova, E. & Buyanova, M. (2015). Efficiency of Public Administration and Economic Growth in Russia: Empirical Analysis. *European Research Studies Journal*, vol. 18, no 3, pp. 77–90.
21. Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 3, no 2, pp. 220–246. Available at: doi: 10.1017/S1876404511200046 (accessed: 17 April, 2020).
22. Kudrin, A.L. & Gurvich, E.T. (2014). Novaya model' rosta dlia rossiyskoy ekonomiki [New Model for the Russian Economy Growth]. *Voprosy ekonomiki*, no 12, pp. 4–36.
23. Kurtz, M.J. & Schrank, A. (2007). Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *Journal of Politics*, vol. 69, no 2, pp. 538–554. Available at: doi: 10.1111/j.1468-2508.2007.00549 (accessed: 17 April, 2020).

24. Langbein, L. & Knack, S. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None? *Journal of Development Studies*, vol. 46, no 2, pp. 350–370. Available at: doi: 10.1080/00220380902952399 (accessed: 17 April, 2020).
25. Liu, J., Tang, J., Zhou, B. & Liang, Z. (2018). The Effect of Governance Quality on Economic Growth: Based on China's Provincial Panel Data. *Economies*, no 6, pp. 56.
26. Lloyd, P. & Lee, C. (2018). A Review of the Recent Literature on Institutional Economics Analysis of the Long-Run Performance of Nations. *Journal of Economic Surveys*, no 31, pp. 1–22.
27. Malul, M., Hadad, Y. & Ben-Yair, A. (2009). Measuring and Ranking of Economic, Environmental and Social Efficiency of Countries. *International Journal of Social Economics*, vol. 36, no 8, pp. 832–843. Available at: doi: 10.1108/03068290910967109 (accessed: 17 April, 2020).
28. Marino, P., Soares, R., Luca, M. & Vasconcelos, A. (2016). Global Governance Indicators: How They Relate to the Socioeconomic Indicators of the BRICS Countries. *Rev. Adm. Pública* [online], vol. 50, no 5, pp. 721–744. Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000500721&lng=en&nrm=iso (accessed: 01 March, 2020).
29. Medvedev, D.A. (2018). Rossiya–2024: Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya [Russia–2024: Strategy of Socio-Economic Development]. *Voprosy ekonomiki*, no 10, pp. 5–28.
30. Merry, S.E., Davis, K.E. & Kingsbury, B. (2015). *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*. Cambridge University Press. Available at: doi: 10.1007/9781139871532 (accessed: 01 March, 2020).
31. Mira, R. & Hammadache, A. (2017). Relationship between Good Governance and Economic Growth – A Contribution to the Institutional Debate about State Failure in Developing Countries. *CEPN Working Papers*, no 2017-12, Centre d'Economie de l'Université de Paris Nord.
32. OECD (2017). *OECD Guidelines on Measuring Trust*. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264278219-en> (accessed: 01 March, 2020).
33. OECD (2019). *Government at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> (accessed: 01 March, 2020).
34. Pinar, M. (2015). Measuring World Governance: Revisiting the Institutions Hypothesis. *Empirical Economics*, vol. 48, no 2, pp. 747–778. Available at: doi: 10.1007/s00181-013-0796-0 (accessed: 01 March, 2020).
35. Pollitt, C. (2014). *Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective*. Available at: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf> (accessed: 01 March, 2020).
36. Pollitt, C. & Sorin, D. (2011). *The Impacts of the New Public Management in Europe – A Meta-Analysis?* Available at: https://www.researchgate.net/publication/321027230_The_Impacts_of_the_New_Public_Management_in_Europe_-_A_Meta-Analysis (accessed: 01 March, 2020).
37. Rivera-Batiz, F.L. (2002). Democracy, Governance, and Economic Growth: Theory and Evidence. *Review of Development Economics*, vol. 6, no 2, pp. 225–247. Available at: doi: 10.1111/1467-9361.00151 (accessed: 01 March, 2020).
38. Rotberg, R.I. (2014). Good Governance Means Performance and Results. *Governance*, vol. 27, no 3, pp. 511–518. Available at: doi: 10.1111/gove.12084 (accessed: 01 March, 2020).
39. Rothstein, B. & Teorell, J. (2013). The Quality of Government: What It Is? How to Measure It? *APSA-Comparative Politics Newsletter*, vol. 23 (WINTER). Available at: http://comparativenewsletter.com/files/archived_newsletters/2013_winter.pdf (accessed: 01 March, 2020).

40. Samarasinghe, T. (2018). *Impact of Governance on Economic Growth*. Available at: https://www.researchgate.net/publication/329630083_IMPACT_OF_GOVERNANCE_ON_ECONOMIC_GROWTH (accessed: 01 March, 2020).
41. Sookias, R.B., Passmore, S. & Atkinson Q.D. (2018) Deep Cultural Ancestry and Human Development Indicators Across Nation States. *Royal Society Open Science*, vol. 5, no 4. Available at: URL: <https://doi.org/10.1098/rsos.171411> (accessed: August 1, 2020).
42. Suzuki, K. & Demircioglu, M.A. (2019). Is Impartiality Enough? Government Impartiality and Citizen's Perceptions of Public Service Quality. *QoG Working Paper Series*, no 7, May. Available at: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1739/1739068_2019_7_suzuki_demircioglu.pdf (accessed: 01 March, 2020).
43. Thomas, M.A. (2010). What do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*, vol. 22, no 1, pp. 31–54.
44. UNDP (2019). *Human Development Report*. Available at: <http://report.hdr.undp.org/> (accessed: 01 March, 2020).
45. Vakalopoulou, M.A., Tsiotras, G. & Gotzamani, K. (2013). Implementing CAF in Public Administration: Best Practices in Europe – Obstacles and Challenges. *Benchmarking*, vol. 20, no 6, pp. 744–764. Available at: doi: 10.1108/BIJ-10-2011-0080 (accessed: 01 March, 2020).
46. Wang, Z. (2010). Citizens' Satisfaction with Government Performance in Six Asian-Pacific Giants. *Japanese Journal of Political Science*, vol. 11, no 1, pp. 51–75. Available at: doi: 10.1017/S146810990990132 (accessed: 01 March, 2020).
47. Wilson, R. (2016). Does Governance Cause Growth? Evidence from China. *World Development*, vol. 79, pp. 138–151.
48. Yakovlev, E. & Zhuravskaya, E. (2013). The Unequal Enforcement of Liberalization: Evidence from Russia's Reform of Business Regulation. *Journal of the European Economic Association*, vol. 11, no 4, pp. 808–838. Available at: <https://doi.org/10.1111/jeea.12026> (accessed: 01 March, 2020).
49. Yuzhakov, V., Talapina, E., Dobrolyubova, E. & Tikhomirov, Yu. (2020). Initsiativnyj proekt zakona ob obespechenii kachestva gosudarstvennogo upravleniya [Initiative Draft Law on Ensuring Quality of Public Governance]. Moscow: Izdatel'skiy dom «Delo» RANEPa.
50. Yuzhakov, V., Dobrolyubova, E. & Aleksandrov, O. (2014). Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: starye retsepty ili novaya model'? [Public Administration by Results: Old Recipes or a New Model]. *Economic Policy*, no 5, pp. 191–207.
51. Yuzhakov, V., Dobrolyubova, E., Mau, V. & Pokida, A. (2016a). Otsenka rossiyanami administrativnykh uslug gosudarstva: rezul'taty sotsiologicheskikh oprosov 2011–2015 gg. [Evaluating Public Service Delivery by the Russians: Results of 2011–2015 Sociological Surveys]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 75–98.
52. Yuzhakov, V.N. & Startsev, Ya. Yu. (2016b). Problema rezul'tativnosti upravleniya razvitiem kak spetsializirovannogo vida gosudarstvennoy deyatelnosti [Effectiveness of Development Management as a Specialized Type of Public Administration Activity]. In: *Gosudarstvennoe upravlenie: v poiskakh rezul'tativnosti* [Public Administration: In Search for Effectiveness] (eds. V.A. Mau, S.E. Naryshkin). Moscow: «Delo» RANEPa.

К ФОРМИРОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ВЫЯВЛЕНИЯ И УСТРАНЕНИЯ СИСТЕМНЫХ ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ¹

Ефремов А.А.²

Аннотация

Цифровизация государственного управления отнесена в России к одной из основных стратегических задач развития. При этом признано, что для ее решения необходимо выявлять и устранять существующие правовые ограничения. Однако до настоящего времени системное решение этой задачи на современном этапе цифровизации не было предметом ни науки российского государственного управления, ни практики его цифровизации.

Исследование построено на доказательстве гипотез: 1) препятствием успешной цифровизации государственного управления являются правовые ограничения системного характера; 2) существующие правовые (нормотворческие и правоприменительные) механизмы не нацелены на выявление и устранение таких правовых ограничений для современной цифровизации государственного управления.

Цель исследования – показать системные правовые ограничения цифровизации государственного управления и выработать механизм их выявления и устранения. Для этого проведен сравнительно-правовой анализ действующих правовых механизмов: нормативного регулирования и практики реализации механизмов стратегического планирования; оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов; оценки фактического воздействия и мониторинга правоприменения действующих актов; механизма «регуляторной гильотины» и проводимых экспериментов в сфере цифровых технологий в государственном управлении.

В результате исследования подтверждены гипотезы: определены и показаны системные правовые ограничения цифровизации государственного управления с учетом динамики его «цифровой зрелости»; выявлена фрагментарность существующего подхода к обнаружению и устранению отдельных правовых ограничений цифровизации. Обоснована перспективность создания специализированного механизма

¹ Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы, выполняемой в рамках государственного задания РАНХиГС 2020 г.

² Ефремов Алексей Александрович – кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте РФ. Адрес: 119034, г. Москва, Пречистенская набережная, д. 11, стр. 1, к. 207. E-mail: efremov-a@ranepa.ru

выявления и устранения системных правовых ограничений современной цифровизации госуправления. Разработана модель такого механизма, включающая когнитивный, нормативно-правовой и организационный элементы, а также последовательность процедур по выявлению системных правовых ограничений, оценке рисков и возможностей их снятия, формированию соответствующих нормотворческих предложений, в том числе в рамках экспериментальных правовых режимов.

Ключевые слова: государственное управление; мониторинг правоприменения; правовые ограничения; правовые эксперименты; «регуляторная гильотина»; стратегическое планирование; цифровизация; цифровая трансформация.

Введение

Предмет настоящего исследования – действующие правовые механизмы нормотворчества и правоприменения, в которых содержатся или могут быть заложены возможности последовательного выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления.

Цифровая трансформация экономики отнесена к национальным целям развития Российской Федерации до 2030 г.³ Цифровая трансформация (шире – цифровизация) государственного управления – одно из ее направлений.

Опыт первичной цифровизации или первой стадии цифровизации государственного управления (прежде всего, опыт перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде) показал, что внедрение в государственное управление цифровых технологий требует системной работы по выявлению и устранению правовых ограничений освоения этих технологий. В ходе первого этапа цифровизации были выявлены типовые проблемы (возможные препятствия) перехода к предоставлению государственных услуг (исполнению иных государственных функций) в электронном виде. Их общей чертой была признана закреплённая в нормативных правовых актах (далее – НПА) эксклюзивность бумажных технологий документооборота, взаимодействия органов государственной власти между собой, с гражданами и бизнесом.

Положения НПА, которые закрепляли эту эксклюзивность и ориентировали практику государственного управления на использование этих устаревающих технологий, стали рассматриваться как правовые ограничения для освоения новых технологий. С позиции сегодняшнего дня эти новые технологии можно назвать *первичными цифровыми технологиями*. В тот период была проведена (хотя и не завершена в полной мере) значительная работа по выявлению и устранению таких правовых ограничений из большого пакета нормативных правовых актов (Южаков, 2010).

Задача выявления и устранения правовых ограничений цифровизации государственного управления вновь возникла на современном этапе цифровизации – в связи с освоением новых (в разной терминологии – «пере-

³ Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

довых», «продвинутых», «прорывных» или «сквозных») цифровых технологий. Они значительно многообразнее, чем те технологии, которые осваивались в рамках первичной цифровизации. К ним относятся технологии больших данных, распределенного реестра, искусственного интеллекта, облачные технологии и их приложения, включая сенсорику, предиктивную аналитику, «интернет вещей» и др. Можно предположить, что в отношении освоения каждой из этих цифровых технологий могут возникать и свои специфические правовые ограничения.

Необходимость решения этой задачи уже широко признана и отмечается в качестве условия современной цифровизации, в том числе цифровой трансформации государственного управления (далее – цифровизации государственного управления), причем как в российских документах стратегического планирования⁴ и публикациях по государственному управлению (см., например: Добролюбова, Южаков, Ефремов, Ключкова, Талапина, Старцев, 2019), так и за рубежом (Stout, Jong, 2020). При этом к числу ключевых препятствий для цифровизации относят нормативно-правовые барьеры. Опрошенные Аналитическим центром при Правительстве РФ эксперты отмечают их как вторые по значимости среди препятствий для цифровизации (17,3%)⁵. По данным доклада Счетной палаты РФ, значительный разрыв между функциональной открытостью ведомств (доступностью собираемых и генерируемых данных) и их информационной открытостью, который является препятствием для широкой разработки и применения цифровых приложений на основе государственных данных, также прежде всего связан с проблемами нормативного регулирования⁶.

Однако, несмотря на это, к настоящему времени отсутствует системное описание правовых ограничений для современного этапа цифровизации государственного управления, а выявление таких ограничений носит фрагментарный характер. В 2018–2020 гг. научные исследования в сфере правового регулирования цифровых технологий получили значительное развитие. Так, в работах В.Б. Наумова (2018, 2019), Т.А. Поляковой и А.В. Минбалеева (2019), Р.В. Амелина (2020) проведен комплексный анализ правового регулирования цифровых технологий в РФ и за рубежом, включая оценку соотношения правового регулирования и саморегулирования. Но при этом также анализируются *не правовые институты*, включающие положения нормативных правовых актов (далее – НПА разного уровня, от федеральных законов до приказов соответствующих министерств) и комплексно регламентирующие осуществление государственных функций, а *отдельные НПА*.

⁴ См., например: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (п. 11), Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г.

⁵ Барьеры в развитии цифровой экономики в субъектах Российской Федерации. – М.: Аналитический центр при Правительстве РФ, 2019. – С. 3.

⁶ Оценка открытости государственных информационных систем в России. Аналитический доклад. – М., 2020. – С. 109–112.

Как представляется, такой подход может стать *ключевой проблемой* для последовательного и успешного выявления и устранения правовых ограничений цифровизации государственного управления на современном ее этапе.

Гипотезы, цели и задачи исследования

Опыт выявления и устранения правовых барьеров перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде, упомянутый выше, показал, что более последовательным и успешным является путь выявления и устранения в первую очередь правовых ограничений, характерных для многих сфер деятельности и встречающихся, соответственно, во многих регулирующих их НПА.

На этапе первичной цифровизации положения НПА, закреплявшие исключительность бумажной формы документооборота и взаимодействия субъектов государственного управления, были сгруппированы по содержанию соответствующих отношений:

- 1) предоставление заявителем запроса, документов и (или) иных материальных объектов для получения государственной услуги (исполнения государственной функции) исключительно на бумажных носителях лично или почтовым отправлением;
- 2) осуществление взаимодействия с заявителем путем направления соответствующих писем исключительно на бумажных носителях;
- 3) осуществление межведомственного взаимодействия путем направления соответствующих писем, ведения журналов учета и т.п. исключительно на бумажных носителях;
- 4) осуществление личного взаимодействия с заявителем в целях совершения отдельных действий и процедур;
- 5) выдача результата предоставления государственной функции (исполнения государственной услуги) исключительно на бумажном носителе лично или почтовым отправлением.

Положения НПА в каждой из этих пяти групп устанавливали исключительность «бумажных носителей», «предоставления сведений в письменном виде», «визирования бумажных носителей» в отношении разных административных процедур. Но такого рода административные процедуры применялись при исполнении большинства государственных функций. Соответственно, положения НПА, становившиеся правовыми ограничениями этих процедур, содержались и отчасти содержатся в подавляющем большинстве законов и подзаконных НПА, регулирующих деятельность органов государственной власти и федерального, и регионального уровней.

Такие правовые ограничения можно обозначить как *системные* правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Анализ правовых ограничений цифровизации государственного управления на ее современном этапе в отношении отдельных сфер деятельности (наука, образование) позволил предположить существование подобных системных правовых ограничений и для освоения государственным

управлением продвинутых цифровых технологий (Южаков, Ефремов, 2018; Ефремов, 2019).

На материале анализа указанных сфер деятельности сделано предположение, что одним из системных правовых ограничений на современном этапе цифровизации могут стать положения НПА, ориентирующие государственное управление *на применение документов, а не на оборот данных* (Добролюбова, Южаков, Ефремов, Ключкова, Талапина, Старцев, 2019). При такой ориентации большая часть задач по цифровизации в государственном управлении сводится к внедрению электронного документооборота и оцифровке существующих административных процедур на основе электронных документов. Исследование, результаты которого представлены в данной статье, направлено на проверку обоснованности данного предположения. Кроме того, было важно оценить возможность выявления других системных правовых ограничений цифровизации государственного управления на современном этапе.

Гипотеза первого уровня состояла в предположении о том, что подобные *системные правовые ограничения* характерны для текущего состояния цифровизации и значимы не только для первичной цифровизации, но и для освоения государственным управлением продвинутых цифровых технологий. Они могут быть существенным препятствием не только для цифровизации отдельных процедур и процессов, но и для цифровой трансформации государственных функций и государственного управления в целом.

Исследовательская гипотеза второго уровня заключается в том, что *инструментарий выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления пока отсутствует или представлен не системно*. При этом закономерно возникает вопрос: как обеспечить целенаправленное выявление и устранение системных правовых ограничений цифровизации государственного управления на современном ее этапе?

Цель исследования – проверить эти гипотезы, а также обнаружить (при наличии) вероятные системные правовые ограничения современной цифровизации государственного управления и предложить пути формирования механизма их дальнейшего выявления и устранения.

Для достижения этой цели применены *методы* сравнительно-правового и функционального анализа и правовое моделирование.

Системные правовые ограничения цифровизации государственного управления

В настоящее время в российской правовой науке и науке государственного управления не сложилось единого понимания правовых ограничений. Под ними понимаются и правовое сдерживание противозаконного деяния (Малько, 2003), и юридические инструменты, обеспечивающие достижение целей правового регулирования (Шемаров, 2017), и установление государством законодательных пределов осуществления прав и свобод (Маковецкая, 2012), и пределы разрешенного нормами права вариантов поведения физических и юридических лиц, которые носят исключительно временный,

пространственный и субъективный характер (Басова, 2017). При этом за основание для ограничения субъективных прав, как правило, принимается необходимость защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (Травников, 2017).

Рассмотрение содержания конкретных правовых ограничений для деятельности отдельных субъектов социально-экономических отношений, в том числе в сфере государственного управления, в современной юридической науке носит преимущественно отраслевой характер. Единичные исследования, посвященные системности правовых ограничений, связаны с системностью *не самих ограничений, а их места в системе правового регулирования* отдельных субъектов или объектов общественных отношений (Макогон, 2016).

Классификация правовых ограничений в юридической науке осуществляется по различным основаниям, в том числе по отраслевой принадлежности, по субъектам права, по времени действия, по степени обоснованности (Осипов, Оськина, 2018).

В сфере информационных отношений ограничения классифицируются по содержанию соответствующих ограничиваемых прав субъектов, в том числе: на доступ к информации (Махотина, 2015; Бабашкина, 2017); на распространение информации (Паламарчук, 2017; Бутин, 2018); на соблюдение тайны (Терехов, Григорьев, 2015). А. В. Минбалева (2019), характеризуя ограничения в процессе регулирования цифровых технологий, выделяет такие ограничения, как отсутствие понятийного аппарата в сфере регулирования цифровых технологий, неопределенность моделей регулирования цифровых технологий, технические ограничения.

Однако все вышеизложенные определения и классификации с точки зрения целей настоящей статьи, во-первых, в недостаточной мере учитывают специфику государственного управления, во-вторых, не позволяют идентифицировать именно системные правовые ограничения.

Как представляется, для последовательного, системного выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления, с учетом особенностей развития цифровых технологий и их внедрения в государственное управление, более продуктивно, во-первых, различать *три уровня* таких ограничений:

- ограничения *информатизации* (первичной цифровизации) государственного управления (в том числе требования о «бумажных носителях» документов, «письменной форме»);
- ограничения *цифровизации* (т.е. применения в государственном управлении прорывных цифровых технологий – обработки больших объемов данных, искусственного интеллекта, распределенного реестра);
- ограничения развитой формы цифровизации – *цифровой трансформации* государственного управления (изменение на основе цифровых технологий задач, функций, организации государственного управления) (Южаков, Талапина, Ефремов, 2018).

Во-вторых, учитывать, что *системность* в выявлении правовых ограничений цифровизации государственного управления основывается на си-

стемном подходе к определению самого государственного управления, включающему понятия управленческого цикла государственного управления и системы государственных функций (Южаков, Талапина, Добролюбова, Тихомиров, 2020).

В настоящей статье под системными правовыми ограничениями цифровизации государственного управления понимаются *положения НПА, препятствующие освоению и применению цифровых технологий субъектами государственного управления в рамках осуществления ими полномочий касательно ряда или всех сфер деятельности, в отношении которых осуществляется государственное управление*. Такие положения в разных формулировках представлены во многих НПА, регулирующих разные сферы деятельности. Соответственно, и их выявление и устранение целесообразно проводить системно – в отношении всего пакета содержащих их НПА.

Предположительно, системные правовые ограничения цифровизации государственного управления могут возникать в отношении любых элементов организации государственного управления, в том числе, в отношении:

- отдельных административных процедур (включая, например, издания административных актов), «сквозных» для всех видов государственных функций или некоторых из них;
- отдельных стадий управленческого цикла государственного управления, также «сквозных» для всех видов государственных функций или некоторых из них;
- отдельных видов государственных функций в целом;
- организации государственного управления в целом.

Следовательно, выявление и, при необходимости, устранение системных правовых ограничений также должны проводиться в отношении всех этих элементов организации государственного управления.

Проведенный в рамках исследования анализ отдельных этапов управленческого цикла государственного управления и отдельных государственных функций позволил сформировать следующий перечень вероятных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления:

- наличие законодательных и подзаконных норм, *предписывающих исключительно бумажные материальные носители для фиксации информации, сбор, обработка и хранение которой необходимы в рамках реализации соответствующей государственной функции*⁷;
- наличие законодательных и подзаконных норм, *предписывающих обязательную фиксацию в форме документов (в том числе электронных) самих управленческих решений (управленческие акты)*;
- наличие законодательных и подзаконных норм, *определяющих специальный правовой режим для информации, сбор, обработка и хранение*

⁷ Это системное правовое ограничение выявлено еще на стадии первичной цифровизации госуправления. Но оно продолжает действовать, поскольку первичная цифровизация не завершена, а в отношении некоторых сфер деятельности только начинается. Оно действует, по-прежнему, еще во многих своих проявлениях наряду с правовыми ограничениями освоения продвинутых цифровых технологий. В этом смысле оно входит в число системных правовых ограничений не только первичной, но и современной цифровизации госуправления.

которой осуществляются при реализации соответствующей государственной функции, в том числе ограничивающих или запрещающих такие сбор, обработку и хранение;

- *наличие законодательных и подзаконных норм, запрещающих или ограничивающих применение конкретных цифровых технологий при реализации соответствующей государственной функции.*

Современные концепции цифрового правительства (цифрового государственного управления), в частности, концепция, разработанная компанией «Гартнер»⁸, предусматривают рассмотрение уровней «зрелости» цифрового правительства: «электронное» правительство (государственное управление), «открытое» правительство (государственное управление), «дата-центричное» правительство (государственное управление), полностью цифровое правительство (государственное управление), «умное» правительство (государственное управление).

При этом для России такой уровень зрелости в настоящее время оценивается как уровень «открытого» правительства. Достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе государственного управления, предусматривается и в Указе Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Разработанные в 2020 г. в РФ методики оценки цифровой зрелости органов государственной власти⁹ не учитывают правовые ограничения цифровизации государственного управления как фактор, препятствующий достижению такой зрелости.

В зарубежных исследованиях выделяются правовые ограничения среды барьеров для соответствующих уровней цифровой зрелости, при этом общего анализа соотношения уровней цифровой зрелости государственного управления и системных правовых ограничений до настоящего времени не проводилось.

Для уровня цифровой зрелости «электронное правительство» выделяют такие правовые ограничения, как большое количество ограничительных законов и постановлений, одногодичные бюджетные циклы, особенности взаимоотношений между правительствами разных уровней и наличие формальной системы сдержек и противовесов между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти (Gil-Garcia, Pardo, 2005).

Для уровня цифровой зрелости «открытое правительство» выделяют такие правовые барьеры, как нарушение конфиденциальности данных, безопасность данных, отсутствие лицензии на использование данных, ограниченные условия использования данных, проблемы судебной защиты, споров и судебных разбирательств, необходимость получения предварительного письменного разрешения для доступа к данным и их воспроизведения,

⁸ 5 Levels of Digital Government Maturity. URL: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-levels-of-digital-government-maturity/> (дата обращения: 01.11.2020).

⁹ См., например: Адаптируемая методология оценки цифровой зрелости организации. URL: <https://cpur.ru/digitalconsulting> (дата обращения: 01.11.2020).

невозможность повторного использования данных, полученных в рамках отдельных договоров и соглашений (Janssen, Charalabidis, Zuiderwijk, 2012). В других исследованиях выделяют также такие правовые ограничения, как отсутствие юридических гарантий, регламентированных процедур, директивность норм законодательства и международных соглашений о защите данных (Huang, Liao, Liao, Chen, 2020).

Для уровня «*умное*» правительство» к числу правовых ограничений относят отсутствие правовой основы для оборота данных, строгость законов, наличие препятствий для работы с данными и ограничивающих эффектов законов, а также проблемы, возникающие при работе с данными из-за того, что правовые основы должны одновременно предоставлять свободу обработки данных и их защиту (Schedler, Guenduez, Frischknecht, 2019).

Таким образом, можно предположить, что для каждого уровня зрелости цифрового государственного управления характерны свои системные правовые ограничения в предложенном их понимании.

Для уровня «электронное» правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями являются положения НПА, *ориентирующие практику государственного управления на бумажный документооборот*. Устранение этих ограничений обеспечивает переход на электронный документооборот. Такой переход в настоящее время в РФ частично реализован в отношении оказания государственных услуг, но не государственного управления в целом.

Для уровня «открытое» правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями могут быть положения НПА, препятствующие доступу к информации и данным, в первую очередь, к открытым данным. В России эти ограничения частично сняты: сформированы законодательные основы для развития института открытых данных. Однако остаются проблемы на уровне правоприменительной практики и коллизий подзаконных НПА, отмеченные, в частности, в вышеупомянутом исследовании Счетной палаты РФ.

Для уровня «дата-центричное» правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями могут быть положения НПА, формирующие ориентацию государственного управления на применение документов, а не на оборот данных; препятствующие доступу к данным в силу соответствующих правовых режимов (различного рода тайн, персональных данных), что приводит к многократному сбору данных в рамках различных государственных информационных систем (далее – ГИС), а также к ограничениям в использовании систем искусственного интеллекта при создании проектов нормативных правовых актов (Pečarič, 2020). Ориентация на применение официальных документов, в частности, необходимость предъявления бумажного паспорта, является системным правовым ограничением для внедрения технологий идентификации, в том числе биометрической.

Для уровня «полностью цифровое» правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями будут положения НПА, ориентирующие практику государственного управления на использование официальных данных соответствующих ГИС, что серьез-

ным образом тормозит внедрение и применение цифровых технологий обработки больших данных и «интернета вещей». В частности, в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» государственные информационные системы формируются на основе именно документированной информации.

Для уровня «умное» правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями будут положения НПА, препятствующие принятию юридически значимых управленческих решений на основе автоматизированной обработки данных, в том числе на основе технологий искусственного интеллекта, а также не устанавливающие юридическую ответственность за последствия принятия таких управленческих решений.

При этом неустранение или неполное устранение ограничений текущего этапа развития цифровизации государственного управления осложняет переход на следующий уровень цифровой зрелости.

Анализ практики выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления

Как правовые ограничения, так и правовые риски цифровизации могут выявляться в рамках института технологической оценки (*англ.* – *technology assessment*). Эта оценка дается специальными подразделениями аппаратов парламентов или отдельных исследовательских организаций, объединенными в Европейскую сеть парламентской оценки технологий (EPTA Network)¹⁰. За 2017–2019 гг. указанными организациями опубликован ряд докладов. Среди них: доклад Института Ратенау Нидерландов 2017 г. «Права человека в эпоху роботов: проблемы, связанные с использованием робототехники, искусственного интеллекта, виртуальной и дополненной реальности» (Est, Kool, 2017), доклад Офиса информации науки и техники Конгресса Мексики 2018 г. «Искусственный интеллект» (Pérez Orozco, Rentería Rodríguez, 2018), доклад Центра науки, технологий и инжиниринга Счетной палаты США «Искусственный интеллект: новые возможности, проблемы и последствия» (май 2018 г.)¹¹, доклад Норвежского технологического совета «Искусственный интеллект: возможности, проблемы и план для Норвегии» (ноябрь 2018 г.)¹², доклад Офиса по оценке науки и технологий Парламента Франции «Распознавание лиц» (июль 2019 г.)¹³. Проведенный анализ этих документов показывает, что технологическая оценка в них осуществляется в отно-

¹⁰ EPTA Network. URL: <https://eptanetwork.org/> (дата обращения: 01.11.2020).

¹¹ Technology Assessment: Artificial Intelligence: Emerging Opportunities, Challenges, and Implications. URL: <https://www.gao.gov/products/GAO-18-142SP> (дата обращения: 01.11.2020).

¹² Artificial Intelligence: Opportunities, Challenges and a Plan for Norway. URL: <https://teknologiradet.no/en/publication/ai-and-machine-learning-possibilities-challenges-and-a-plan-for-norway/> (дата обращения: 01.11.2020).

¹³ Facial recognition. URL: <http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/179314/1794787/version/2/file/Note+Reconnaissance+Faciale+-+EN.pdf> (дата обращения: 01.11.2020).

шении применения отдельных цифровых технологий, а не государственного управления в целом. При этом до настоящего времени не сформирован единый подход к методологии технологической оценки. Она в значительной мере основывается на экспертных оценках.

Аналогична ситуация с оценкой влияния на права человека алгоритмических систем (англ. – *algorithmic impact assessment*), продвигаемой международными организациями. В частности, проект Рекомендации Комитета министров Совета Европы о влиянии на права человека алгоритмических систем¹⁴ позволяет в принципе выявлять правовые ограничения цифровизации, но данный подход ориентирован на обнаружение рисков внедрения алгоритмических систем в отношении прав человека, а не государственного управления в целом.

В России выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления частично происходит в рамках реализации документов стратегического планирования (главным образом, национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»), проведения оценки регулирующего и фактического воздействия (далее – ОРВ и ОФВ соответственно), мониторинга правоприменения, реализации механизма «регуляторной гильотины», экспериментов и экспериментальных правовых режимов в сфере применения цифровых технологий.

Анализ указанных документов и механизмов показал следующее:

1. Выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления с их помощью носит фрагментарный характер (во всех проанализированных документах и механизмах).

Так, в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление»¹⁵ предусматривается устранение ограничений, но только «для вынесения нескольких исполнительных документов в форме электронного документа». Планом-графиком внесения изменений в 42 НПА, регламентирующих оказание отдельных государственных услуг,¹⁶ предлагается также и устранение некоторых правовых ограничений цифровизации. Однако эти изменения связаны с устранением препятствий только для первичной цифровизации и только одной процедуры из процесса оказания государственных услуг – с предоставлением возможности направления заявителями электронных документов вместо бумажных.

В рамках оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов НПА выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления прямо не предусмотрено. Ни в одном из проанализированных девяти заключений об оценке фактического воздействия федеральных законов за 2017–2020 гг. не были обнаружены ограничения, связанные с цифровизацией государственного управления.

¹⁴ Draft Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems. URL: <https://rm.coe.int/draft-recommendation-of-the-committee-of-ministers-to-states-on-the-hu/168095eecf> (дата обращения: 01.11.2020).

¹⁵ Утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, протокол от 28.05.2019 N 9.

¹⁶ Утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию 12 марта 2020 г.

При проведении экспериментов предусмотрена разработка предложений по изменению НПА. В 1994–2019 гг. она предполагалась в 29,1% случаев для федеральных законов, в 33,3% – для указов Президента РФ, в 15,5% – для постановлений Правительства РФ (см.: Ефремов, Добролюбова, Талапина, Южаков, 2020). Анализ НПА и проектов НПА о проведении экспериментов в 2020 г. показал, что выявление отдельных правовых ограничений прямо предусмотрено только в 1 из 12 случаев (8,33%). При этом в результате анализа указанных проектов мы обнаружили возможные риски применения цифровых технологий для прав граждан и организаций, которые не учтены при разработке проектов НПА о проведении данных экспериментов.

Недавно принятый Федеральный закон от 31.07.2020 N 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», хоть и ориентирован на совершенствование правового регулирования по результатам реализации отдельных экспериментальных режимов, тем не менее не предусматривает выявления правовых и, тем более, системных правовых ограничений цифровизации, в том числе в отношении государственного управления. При этом разработанные Минэкономразвития России проекты порядков отдельных действий в рамках введения и действия экспериментальных правовых режимов в значительной мере сохраняют «бумажный» документооборот либо предоставление подписанных электронной подписью сканов документов¹⁷. Тем самым они

¹⁷ См.: Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка мониторинга экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, оценки эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, общественного обсуждения вопросов эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=108745> (дата обращения: 01.11.2020); Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка принятия уполномоченным органом решения о приостановлении или прекращении статуса субъекта экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций в экспериментальном правовом режиме в сфере цифровых инноваций, порядка уведомления субъекта экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций о принятии такого решения». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=108206> (дата обращения: 01.11.2020); Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении порядка рассмотрения субъектом экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций поступающих в его адрес жалоб лиц, права и законные интересы которых нарушены в связи с установлением и реализацией экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=108446> (дата обращения: 01.11.2020); Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка доведения до сведения лица, подавшего заявку на присоединение к экспериментальному правовому режиму в сфере цифровых инноваций, решения о присоединении этого лица к экспериментальному правовому режиму в сфере цифровых инноваций в качестве субъекта экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=108674> (дата обращения: 01.11.2020); Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении порядка представления в уполномоченный орган, регулирующий орган и организацию предпринимательского сообщества отчетов субъектов экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций об итогах деятельности в рамках реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=109328> (дата обращения: 01.11.2020); Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении требований к форме и содержанию инициативного предложения об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и проекта программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, а также перечня документов, прилагаемых к инициативному предложению об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=109353> (дата обращения: 01.11.2020).

эти проекты не устраняют, а воспроизводят существующие правовые ограничения цифровизации государственного управления.

2. Ориентация на оценку/мониторинг правоприменения только конкретных НПА и их проектов не позволяет выявлять системные правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Для идентификации системных правовых ограничений цифровизации недостаточно анализа отдельных НПА (проектов НПА). Необходим анализ состояния регулирования соответствующей государственной функции в целом. Такой анализ должен включать анализ НПА разного уровня (федеральные законы, подзаконные НПА, законы и подзаконные НПА субъектов РФ). В настоящее время такой анализ не предусмотрен существующими порядками ни ОРВ, ни ОФВ, ни мониторинга правоприменения.

3. Длительность циклов ОФВ и мониторинга правоприменения не позволяет оперативно выявлять вновь возникающие правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Цикл ОФВ от формирования плана до подготовки заключения о ее выводах занимает до двух лет. Еще длительнее цикл проведения мониторинга правоприменения. Механизм оперативного мониторинга правоприменения фактически отсутствует. Это делает невозможным оперативное выявление вновь возникающих правовых, а тем более системных правовых ограничений для цифровизации государственного управления, с помощью этих правовых механизмов в их нынешнем виде.

4. В НПА, разрабатываемых в рамках «регуляторной гильотины», существующие правовые ограничения цифровизации сохраняются, т.е. этот правовой механизм для выявления правовых, в том числе системных, ограничений пока не используется.

Обнаружение и устранение избыточных и обременительных обязательных требований в рамках механизма «регуляторной гильотины» в большей мере связано с интересами бизнеса, а не собственно государственного управления. Вместе с тем требования к применению цифровых технологий и, соответственно, правовые ограничения, как правило, носят «сквозной», межотраслевой характер, что делает потенциально актуальным применение для их выявления и устранения данного правового механизма.

В течение января – октября 2020 г. на шести из 38 заседаний подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы рассматривались вопросы изменения обязательных требований к внедрению и применению цифровых технологий (15,8%). Анализ разработанных в рамках механизма «регуляторной гильотины» проектов НПА показал, что некоторыми из них предусматривается предоставление электронных документов. Например, из 15 проектов постановлений Правительства РФ, которыми утверждаются новые положения о лицензировании, в двух проектах (13,3%) прямо предусматривается предоставление документов в форме электронных документов. При этом в 11 проектах (73,3%) сохраняется предоставление документов и их копий. То есть фактически сохраняется это правовое ограничение еще первичной цифровизации государ-

ственного управления. Вопрос об устранении других правовых ограничений цифровизации государственного управления (тем более системных) при применении этого правового механизма пока не решается.

5. В рамках ОРВ осуществляется выявление рисков применения цифровых технологий.

Выявление при проведении ОРВ рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий позволяет оценить, не создает ли (не сохраняет ли) предложенный способ правового регулирования ограничений для цифровизации регулируемых процессов (отношений), в том числе, государственного управления, а также обнаруживать риски устранения ограничений.

6. Выявление системных правовых ограничений может осуществляться в рамках процесса разработки ведомственных программ цифровой трансформации.

Механизм формирования и реализации ведомственных программ цифровой трансформации предусматривает, в том числе, разработку нормативных правовых актов, необходимых для реализации соответствующих мероприятий цифровой трансформации. В этой связи он может стать основой для формирования механизма выявления и устранения как вообще правовых ограничений, так и системных правовых ограничений цифровизации государственного управления.

Однако анализ принятых на момент подготовки статьи актов по вопросам применения данного правового механизма показал, что пока этот его потенциал не реализуется. Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 N 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» также не содержит положений, направленных на обнаружение и устранение системных правовых ограничений цифровизации государственного управления.

В целом проведенный анализ демонстрирует, что задача выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках действующих документов и правовых механизмов пока не решается, а соответствующий организационно-правовой механизм отсутствует.

Тем не менее специализированный механизм решения этой задачи необходим и возможен.

Предложения по разработке механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления

Разработка механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления основывается на сравнительно-правовом и функциональном анализе описанных выше нормотворческих механизмов, а также методе правового моделирования.

Их применение позволяет обосновать следующие предложения по содержанию данного механизма.

Во-первых, как представляется, такой механизм должен формироваться в рамках деятельности органов государственной власти, направленной на цифровизацию государственного управления, и включать в себя следующие стадии:

- идентификацию (выявление) системных правовых ограничений цифровизации государственного управления при разработке и реализации мероприятий по цифровизации;
- оценку целесообразности устранения выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, включая анализ цели их установления, возможности достижения такой цели правового регулирования при их устранении, наличие рисков их устранения;
- подготовку нормотворческих предложений, направленных на устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, в том числе в рамках экспериментального правового режима;
- включение указанных предложений в соответствующие планы нормотворческой деятельности и последующее принятие данных норм;
- в случае необходимости введения экспериментального правового режима – разработка его программы, ее принятие, введение экспериментального правового режима, оценка его результативности и эффективности и последующая разработка или уточнение нормотворческих предложений, направленных на устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления;
- последующий мониторинг правоприменения в отношении правовых норм, которыми устранены соответствующие системные правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Такой подход позволит учесть положительный опыт имеющихся правовых (нормотворческих и правоприменительных) механизмов.

Во-вторых, исходя из вышеуказанных стадий, механизм выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления может включать следующие элементы реализации:

- когнитивный – определение понятия и признаков системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, методов выявления таких ограничений, проверки их на соответствие известным системным правовым ограничениям, а также оценка вероятности их превращения в системные ограничения;
- нормативно-правовой – законодательная и подзаконная институционализация механизма в нормах федерального и регионального законодательства об информационных технологиях и о государственном управлении, подзаконных нормативных правовых актах, регламентирующих осуществление цифровизации;
- организационный – создание соответствующих подразделений и назначение должностных лиц в органах государственной власти, созда-

ние межведомственных органов, осуществляющих проведение мероприятий по цифровизации в органах государственной власти.

Когнитивный элемент механизма включает определение системных правовых ограничений цифровизации государственного управления (предложения по их определению представлено выше).

Нормативно-правовой элемент механизма обнаружения и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления представляет собой его институционализацию в действующем законодательстве и подзаконных НПА и, исходя из цели данного механизма, может включать:

- законодательное определение необходимости выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в федеральном законодательстве об информационных технологиях и о государственном управлении;
- подзаконное определение порядка выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, определяющих порядок разработки и реализации ведомственных программ цифровой трансформации;
- подзаконное определение методики выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в соответствующих нормативных правовых актах Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Организационный элемент механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления – это соответствующие организационные ресурсы, обеспечивающие реализацию данного механизма. Исходя из существующей организационной структуры органов исполнительной власти, он состоит из:

- ответственных структурных подразделений и должностных лиц в каждом государственном органе, осуществляющих в рамках разработки и реализации мероприятий по цифровизации выявление и устранение системных правовых ограничений ее проведения;
- межведомственных органов, осуществляющих в рамках координации мероприятий по цифровизации также и координацию мер по устранению системных правовых ограничений цифровизации, возникающих на уровне законодательства и подзаконных правовых актов Правительства РФ.

В третьих, порядок выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления может включать в себя следующие процедуры:

- 1) определение потребности в реализации мероприятия цифровизации;
- 2) определение цели реализации данного мероприятия в рамках общих целей цифровизации государственного управления;
- 3) анализ законодательного и подзаконного нормативного правового регулирования соответствующей государственной функции;

- 4) выявление существующих законодательных и подзаконных нормативных правовых ограничений, препятствующих осуществлению цифровизации соответствующей государственной функции.

При этом анализ законодательных и подзаконных норм на предмет возможности их превращения в системные правовые ограничения цифровизации государственного управления, исходя из существующей структуры и организации деятельности органов исполнительной власти, должен охватывать все правовые нормы, определяющие:

- полномочия государственного органа;
 - содержание соответствующих административных процедур;
 - структуру государственного органа;
 - полномочия его структурных подразделений и (или) территориальных органов и их структурных подразделений;
 - полномочия государственных служащих и квалификационных требований к соответствующим должностям государственной службы;
- 5) определение целей выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, в том числе охраняемых законодательством общественных ценностей, включая права и законные интересы граждан;
 - 6) определение рисков для охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе прав и законных интересов граждан, которые могут возникнуть при устранении выявленного системного правового ограничения;
 - 7) определение возможности минимизации или устранения указанных рисков при устранении выявленных правовых ограничений цифровизации государственного управления или отсутствия такой возможности;
 - 8) определение необходимости введения экспериментального правового режима для выявления рисков для охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе прав и законных интересов граждан, при устранении выявленного правового ограничения цифровизации государственного управления;
 - 9) в случае отсутствия рисков для охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе прав и законных интересов граждан, или определения возможности их минимизации при устранении выявленного правового ограничения цифровизации государственного управления – разработка нормотворческого предложения о его устранении;
 - 10) в случае необходимости введения экспериментального правового режима выявления рисков для охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе прав и законных интересов граждан, при устранении выявленного правового ограничения цифровизации государственного управления – разработка программы такого режима, ее принятие, введение экспериментального правового режима, оценка его результативности и эффективности и последующая разработка или уточнение нормотворческих предложений, направленных на устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления;

- 11) включение соответствующих нормотворческих предложений, направленных на устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, в планы нормотворческой деятельности органа государственной власти и их принятие;
- 12) последующий мониторинг правоприменения в отношении норм, которыми устранены соответствующие системные правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Предложенная модель механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, как представляется, имеет практическое значение. Она может быть использована, во-первых, для выявления в тестовом режиме таких правовых ограничений и, во-вторых, для нормативной и организационной институционализации (после доработки с учетом тестирования) указанного механизма.

Заключение

Вывод о необходимости и возможности формирования специализированного механизма выявления и устранения системных правовых ограничений современной цифровизации государственного управления и предложенная его модель являются результатом проведенного автором исследования. Исследование показало, что задача выявления и устранения системных правовых ограничений современной цифровизации российского государственного управления пока фактически не решается, в том числе и из-за отсутствия механизма обнаружения и устранения таких ограничений.

Предложенная модель механизма выявления и устранения правовых ограничений освоения государственным управлением передовых цифровых технологий в случае ее реализации могла бы обеспечить целенаправленное и своевременное или (при необходимости) упреждающее выявление и устранение таких ограничений, что является важным условием повышения результативности и эффективности современной цифровизации государственного управления, а значит, и собственно самого государственного управления в РФ.

Практическая реализация предложенной модели возможна в рамках развития правового регулирования цифровой трансформации федеральных органов исполнительной власти. Она может происходить в форме как специальных требований к ведомственным программам цифровой трансформации, так и специального порядка выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления и соответствующей методики выполнения этой работы, которые должны быть интегрированы с Положением о ведомственных программах цифровой трансформации¹⁸.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 N 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://consultant.ru/> (дата обращения: 20.11.2020).

Проведенный анализ позволил обрисовать перспективные направления научных исследований по определению соотношения системных правовых ограничений цифровизации с уровнями «цифровой зрелости» государственного управления, нахождению и систематизации рисков цифровизации государственного управления, в том числе рисков снятия соответствующих правовых ограничений, а также по разработке механизма определения баланса интересов всех участников отношений в рамках цифровизации и цифровой трансформации государственного управления. Для развития науки государственного управления перспективным будет рассмотрение системных правовых ограничений цифровизации с точки зрения отдельных теорий государственного управления (в том числе клиент-ориентированного государства, общественно-государственного управления и меритократического государства).

ЛИТЕРАТУРА

1. Амелин Р.В. Право – цифровые технологии: основные направления воздействия // Современное право. – 2020. – № 8. – С. 50–55.
2. Бабашкина В.С. Метод и методология при проведении исследования конституционно-правового регулирования ограничения права на информацию в РФ и Германии // Устойчивое развитие науки и образования. – 2017. – № 3. – С. 20–25.
3. Басова Ю.Ю. Теоретико-правовые подходы к определению понятия «ограничение» // Успехи современной науки. – 2017. – Т. 6. – № 2. – С. 12–15.
4. Березина Е.А. Пределы правового регулирования общественных отношений: проблемы понимания, классификация и значение в механизме правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 4. – С. 42–55. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.042-055
5. Бутин А.А. Правовые основы ограничения распространения информации в сети интернет // NovaUm.Ru. – 2018. – № 16. – С. 359–362.
6. Гонежук З.Н. Основные правовые подходы к регулированию ограничений распространения информации в сети интернет // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2015. – № 114. – С. 717–726.

7. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Ключкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
8. Ефремов А.А. Правовые ограничения цифровизации научной деятельности // Юридический мир. – 2019. – № 2. – С. 49–53.
9. Ефремов А.А., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов, Е. И. Добролюбова, Э. В. Талапина, В. Н. Южаков // науч. ред. В. Н. Южаков. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
10. Маковецкая М.Г. Понятие правовых ограничений прав и свобод человека // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2012. – № 6. – Т. 1.
11. Макогон Б.В. Системное единство правовых ограничений в процессе функционирования органов внутренних дел России как публичных властных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 3. – Т. 70. – С. 16–20.
12. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003.
13. Махотина Н.В. Нормативно-правовое обеспечение в области ограничения доступа к информации в РФ // Символ науки. – 2015. – № 10-1. – С. 133–135.
14. Наумов В.Б. Общие вызовы права и государственного управления в цифровую эпоху // Ленинградский юридический журнал. – 2019. – № 1. – Т. 55. – С. 43–57.
15. Наумов В.Б. Право в эпоху правовой трансформации: в поисках решений // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 6. – С. 4–11.
16. Никитин Д.А., Козаченко Б.П., Агаджанян А.В. К вопросу о соотношении механизма правового регулирования и механизма процессуально-правового регулирования // Теория государства и права. – 2019. – № 2. – С. 74–78.
17. Осипов М.Ю., Оськина С.В. Ограничения в праве как элемент управления: понятие и правовая природа // Современные проблемы права, экономики и управления. – 2018. – № 1. – Т. 6. – С. 101–111.
18. Паламарчук С.А. Вопросы нормативно-правового регулирования цензуры как одного из видов ограничения права на информацию // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2017. – № 1. – С. 141–147.
19. Полякова Т.А., Минбалева А.В. Цифровые инновации и проблемы развития механизма правового регулирования в России // Информационное право. – 2019. – № 4. – С. 12–15.
20. Правовое регулирование цифровых технологий в России и за рубежом. Роль и место правового регулирования и саморегулирования в развитии цифровых технологий: монография / Под общ. ред. А.В. Минбалева. – Саратов: Амирит, 2019.
21. Терехов М.Ю., Григорьев И.Б. Ограничения права каждого на тайну сообщений: к вопросу о реализации конституционно-правовых норм в уголовно-процессуальном законодательстве // Алтайский юридический вестник. – 2015. – № 2. – Т. 10. – С. 93–97.
22. Травников Н.О. «Предел» и «ограничение» в праве: теоретико-правовой анализ понятий // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 104–109.

23. Шемаров В.А. Сущность, понятие, признаки и виды правовых ограничений // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». – 2017. – № 9. – С. 181–190.
24. Южаков В.Н. О предложениях по устранению положений федеральных законов, препятствующих предоставлению государственных услуг (исполнению государственных функций) в электронном виде // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 146–159.
25. Южаков В.Н., Ефремов А.А. Правовые и организационные барьеры для цифровизации образования в Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 6. – Т. 108. – С. 18–24.
26. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Ефремов А.А. Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. – 2018. – Т. 5. – № 3. – С. 235–247.
27. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
28. Est R. van, Kool L. Human rights in the robot age: challenges arising from the use of robotics, artificial intelligence, and virtual and augmented reality. Rathenau Instituut, The Hague. 2017. URL: <https://www.rathenau.nl/en/digitale-samenleving/human-rights-robot-age> (дата обращения: 20.11.2020).
29. Gil-Garcia J. R., Pardo T. A. E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations // Government Information Quarterly. 2005. Vol. 22. No. 2. P. 187–216.
30. Janssen M., Charalabidis Y., Zuiderwijk A. Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government // Information Systems Management. 2012. Vol. 29. No. 4. P. 258–268.
31. Huang H., Liao C., Liao H., Chen D. Resisting by workarounds: Unraveling the barriers of implementing open government data policy // Government Information Quarterly. 2020. Vol. 37. Issue 4. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101495> (дата обращения: 20.11.2020).
32. Pečarič M. Regulatory Cybernetics: Adaptability and Probability in the Public Administration's Regulations // The NISPAce Journal of Public Administration and Policy. 2020. Vol. XIII. No. 1. P.133–156. URL: DOI: 10.2478/nispa-2020-0006 (дата обращения: 15.11.2020).
33. Pérez Orozco B., Rentería Rodríguez M. E. INCyTU Note 12 Artificial Intelligence. 2018. URL: <https://www.foroconsultivo.org.mx/INCyTU/index.php/notas/73-12-inteligencia-artificial-n> (дата обращения: 20.11.2020).
34. Schedler K., Guenduez A.A., Frischknecht R. How Smart Can Government Be? Exploring Barriers to the Adoption of Smart Government // Information Polity. 2019. Vol. 24. No. 1. P. 3–20.
35. Stout H., Jong M. Exploring the Impact of Government Regulation on Technological Transitions; a Historical Perspective on Innovation in the Dutch Network-Based Industries // Laws. 2020. Vol. 9. Issue 11.

IN REFERENCE TO CREATING A MECHANISM FOR DETECTING SYSTEMIC LEGAL LIMITATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION DIGITALIZATION

Alexey A. Efremov

Ph.D. (in Legal Sciences), Associate Professor, Leading Researcher
of Public Management Technologies Center of Institute
of Applied Economic Studies, Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration.
Address: 11, Prechistenskaya Quay, Room 207, Bl. 1,
119034, Moscow, Russian Federation.
E-mail: efremov-a@ranepa.ru

Abstract

The digitalization of public administration in the Russian Federation refers to one of the main strategic tasks. At the same time, in order to solve it, it is necessary to identify and eliminate existing legal restrictions that prevent not only the introduction of digital technologies into existing administrative procedures, but also the digital transformation of state functions in general, which until now has not been the focus of the Russian public administration science and the practice of its digitalization. Research hypotheses state that for successful digitalization it is necessary to identify and eliminate such legal restrictions, which are of a systemic nature, and the existing rule-making mechanisms are focused on eliminating restrictions only within the framework of certain regulatory legal acts, or in relation to certain public services, and not public functions and public administration in general. Based on a comparative legal analysis of regulatory control and the practice of implementing strategic planning mechanisms; assessment of the regulatory impact of draft regulatory legal acts; measurement of the actual impact and monitoring the enforcement of existing acts, the «regulatory guillotine» mechanism and ongoing experiments in the application of digital technologies in public administration, the research revealed the fragmentation of the identification and elimination of certain legal restrictions on digitalization, substantiated the prospects of creating a mechanism for identifying systemic legal restrictions in the process of developing departmental digital transformation programs. Based on the structural and functional analysis of the existing rule-making mechanisms, a model of the mechanism for identifying and eliminating systemic legal restrictions on the digitalization of public administration is proposed, including cognitive, regulatory and organizational elements, as well as a sequence of procedures for identifying systemic legal restrictions, assessing risks and opportunities for their removal, forming relevant rule-making proposals, including experimental legal regimes.

Keywords: public administration; monitoring of law enforcement; legal restrictions; legal experiments; «Regulatory guillotine»; strategic planning; digitalization; digital transformation.

Citation: Efremov, A.A. (2020). K formirovaniyu mekhanizma vyjavleniya i us-traneniya sistemnykh pravovykh ogranicheniy tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya [In Reference to Creating a Mechanism for Detecting Systemic Legal Limitations of the Digitalization of Public Administration]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 59–83 (in Russian).

REFERENCES

1. Amelin, R.V. (2020). Pravo – tsifrovyye tehnologii: osnovnyie napravleniya vozdeystviya [Law – Digital Technologies: Main Areas of Impact]. *Sovremennoe pravo*, no 8, pp. 50–55.
2. Babashkina, V.S. (2017). Metod i metodologiya pri provedenii issledovaniya konstitutsion-no-pravovogo regulirovaniya ogranicheniya prava na informatsiyu v RF i Germanii [Method and Methodology in the Study of Constitutional and Legal Regulation of Restrictions on the Right to Information in the Russian Federation and Germany]. *Ustoichivoe razvitie nauki i obrazovaniya*, no 3, pp. 20–25.
3. Basova, Yu.Yu. (2017). Teoretiko-pravovye podkhody k opredeleniyu ponyatiya «ogranichenie» [Theoretical and Legal Approaches to the Definition of the Concept of «Restriction»]. *Uspekhi sovremennoi nauki*, vol. 6, no 2, pp. 12–15.
4. Berezina, E. A. (2020). Predely pravovogo regulirovaniya obshchestvennykh otnoshenii: problemy ponimaniya, klassifikatsiya i znachenie v mekhanizme pravovogo regulirovaniya [Limits of Legal Regulation of Social Relations: Problems of Understanding, Classification and Significance in the Mechanism of Legal Regulation]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, vol. 15, no 4, pp. 42–55. Available at: doi: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.042-055 (accessed: 16 November, 2020).
5. Butin, A.A. (2018). Pravovye osnovy ogranicheniya rasprostraneniya informatsii v seti «Internet» [Legal Foundations for Restricting the Information Dissemination on the Internet]. *NovaUm.Ru*, no 16, pp. 359–362.
6. Gonezhuk, Z.N. (2015). Osnovnyie pravovye podkhody k regulirovaniyu ogranichenii rasprostraneniya informatsii v seti Internet [Basic Legal Approaches to Regulating Restrictions on the Information Dissemination on the Internet]. *Politematicheskii setevoy elektronnyi nauchnyi zhurnal Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, no 11, pp. 717–726.
7. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., Efremov, A.A., Klochkova, E.N., Talapina, E.V. & Startsev, Ya.Yu. (2019). *Tsifrovoe budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam* [The Digital Future of Public Administration by Results]. Moscow: «Delo» RANKhiGS.
8. Efremov, A.A. (2019). Pravovye ogranicheniya tsifrovizatsii nauchnoi deyatel'nosti [Legal Restrictions on Digitalization of Scientific Activity]. *Yuridicheskii mir*, no 2, pp. 49–53.
9. Efremov, A. A., Dobrolyubova, E. I., Talapina, E. V. & Yuzhakov, V. N. (2020). *Eksperimental'nye pravovye rezhimy: zarubezhnyi opyt i rossiiskii start* [Experimental Legal Regimes: Foreign Experience and Russian Start]. Moscow: «Delo» RANKhiGS.
10. Makovetskaya, M. G. (2012). Ponyatie pravovykh ogranichenii prav i svobod cheloveka [The Concept of Legal Restrictions on Human Rights and Freedoms]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo*, no 6, vol.1.

11. Makogon, B.V. (2016). Sistemnoe edinstvo pravovykh ogranicenii v protsesse funktsionirovaniya organov vnutrennikh del Rossii kak publichnykh vlastnykh sub»ektov [Systemic Unity of Legal Restrictions in the Process of Functioning of the Internal Affairs Bodies of Russia as Public Power Subjects]. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie*, no 3, vol. 70, pp. 16–20.
12. Mal'ko, A.V. (2003). *Stimuly i ograniceniya v prave* [Incentives and Restrictions in Law]. Moscow: Yurist.
13. Makhotina, N.V. (2015). Normativno-pravovoe obespechenie v oblasti ograniceniya dostupa k informatsii v RF [Regulatory Support in the Field of Restricting Access to Information in the Russian Federation]. *Simvol nauki*, no 10-1, pp. 133–135.
14. Naumov, V.B. (2019). Obshchie vyzovy prava i gosudarstvennogo upravleniya v tsifrovuyu epokhu [Common Challenges of Law and Public Administration in the Digital Age]. *Leninogradskii yuridicheskii zhurnal*, no 1, vol. 55, pp. 43–57.
15. Naumov, V.B. (2018). Pravo v epokhu pravovoi transformatsii: v poiskakh reshenii [Law in an Era of Legal Transformation: In Search of Solutions]. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, no 6, pp. 4–11.
16. Nikitin, D.A., Kozachenko, B.P. & Agadzhanyan, A.V. (2019). K voprosu o sootnoshenii mekhanizma pravovogo regulirovaniya i mekhanizma protsessual'no-pravovogo regulirovaniya [In Reference to the Relationship between the Mechanism of Legal Regulation and the Mechanism of Procedural Legal Regulation]. *Teoriya gosudarstva i prava*, no 2, pp. 74–78.
17. Osipov, M.Yu. & Os'kina, S.V. (2018). Ogranicheniya v prave kak element upravleniya: ponyatie i pravovaya priroda [Restrictions in Law as an Element of Control: Concept and Legal Nature]. *Sovremennye problemy prava, ekonomiki i upravleniya*, no 1, vol. 6, pp. 101–111.
18. Palamarchuk, S.A. (2017). Voprosy normativno-pravovogo regulirovaniya tsenzury kak odnogo iz vidov ograniceniya prava na informatsiyu [Regulatory Issues of Censorship as One of the Types of Restrictions on the Right to Information]. *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik*, no 1, pp. 141–147.
19. Polyakova, T.A. & Minbaleev, A.V. (2019). Tsifrovye innovatsii i problemy razvitiya mekhanizma pravovogo regulirovaniya v Rossii [Digital Innovations and Problems of Development of the Legal Regulation Mechanism in Russia]. *Informatsionnoe pravo*, no 4, pp. 12–15.
20. Minbaleev, A.V. (ed.) (2019). *Pravovoe regulirovanie tsifrovyykh tekhnologii v Rossii i za rubezhom. Rol' i mesto pravovogo regulirovaniya i samoregulirovaniya v razvitii tsifrovyykh tekhnologii* [Legal Regulation of Digital Technologies in Russia and Abroad. The Role and Place of Legal Regulation and Self-Regulation in the Development of Digital Technologies]. Saratov: Amirit.
21. Terekhov, M.Yu. & Grigor'ev, I.B. (2015). Ogranicheniya prava kazhdogo na tainu soobshchenii: k voprosu o realizatsii konstitutsionno-pravovykh norm v ugovolno-protsessual'nom zakonodatel'stve [Restrictions on the Right of Everyone to the Secrecy of Messages: In Reference to the Implementation of Constitutional and Legal Norms in Criminal Procedure Legislation]. *Altaiskii yuridicheskii vestnik*, no 2, vol. 10, pp. 93–97.
22. Travnikov, N.O. (2017). “Predel” i “ogranichenie” v prave: teoretiko-pravovoi analiz ponyatii [“Limit” and “Limitation” in Law: Theoretical and Legal Analysis of Concepts]. *Gosudarstvo i pravo*, no 7, pp. 104–109.

23. Shemarov, V.A. (2017). Sushchnost', ponyatie, priznaki i vidy pravovykh ogranichenii [Essence, Concept, Signs and Types of Legal Restrictions]. *Vestnik obshchestvennoi nauchno-issledovatel'skoi laboratorii «Vzaimodeistvie ugovovno-ispolnitel'noi sistemy s institutami grazhdanskogo obshchestva: istoriko-pravovye i teoretiko-metodologicheskie aspekty»*, no 9, pp. 181–190.
24. Yuzhakov, V.N. (2010). O predlozheniyakh po ustraneniyu polozhenii federal'nykh zakonov, prepyatstvuyushchikh predostavleniyu gosudarstvennykh uslug (ispolneniyu gosudarstvennykh funktsii) v elektronnom vide [On Proposals to Eliminate the Provisions of Federal Laws that Impede the Provision of Public Services (Performance of Public Functions) in Electronic Form]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 146–159.
25. Yuzhakov, V.N. & Efremov, A.A. (2018). Pravovye i organizatsionnye bar'ery dlya tsifrovizatsii obrazovaniya v Rossiiskoi Federatsii [Legal and Organizational Barriers to Digitalization of Education in the Russian Federation]. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, no 6, vol. 108, pp. 18–24.
26. Yuzhakov, V.N., Talapina, E.V. & Efremov, A.A. (2018). Pravovye ogranicheniya dlya ispol'zovaniya proryvnykh tsifrovyykh tekhnologii v gosudarstvennom upravlenii [Legal Restrictions for the Use of Disruptive Digital Technologies in Public Administration]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriya: Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie*, vol. 5, no 3, pp. 235–247.
27. Yuzhakov, V. N., Talapina, E. V., Dobrolyubova, E. I. & Tikhomirov, Yu. A. (2020). *Initsiativnyi proekt zakona ob obespechenii kachestva gosudarstvennogo upravleniya* [Initiative Draft Law on Public Administration Quality Assurance]. Moscow: «Delo» RANKhiGS.
28. Est, R. van & Kool, L. (2017). *Human Rights in the Robot Age: Challenges Arising from the Use of Robotics, Artificial Intelligence, and Virtual and Augmented Reality*. Rathenau Instituut: The Hague. Available at: URL: <https://www.rathenau.nl/en/digitale-samenleving/human-rights-robot-age> (accessed: 16 November, 2020).
29. Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A. (2005). E-Government Success Factors: Mapping Practical Tools to Theoretical Foundations. *Government Information Quarterly*, vol. 22, no 2, pp. 187–216.
30. Janssen, M., Charalabidis, Y. & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, vol. 29, no 4, pp. 258–268.
31. Huang, H., Liao C., Liao, H. & Chen, D. (2020). Resisting by Workarounds: Unraveling the Barriers of Implementing Open Government Data Policy. *Government Information Quarterly*, vol. 37, no 4. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101495> (accessed: 16 November, 2020).
32. Pérez Orozco, B. & Rentería Rodríguez, M. E. (2018). *INCyTU Note 12 Artificial Intelligence*. Available at: URL: <https://www.foroconsultivo.org.mx/INCyTU/index.php/notas/73-12-inteligencia-artificial-n> (accessed: 16 November, 2020).
33. Pečarič, M. (2020). Regulatory Cybernetics: Adaptability and Probability in the Public Administration's Regulations. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. XIII, no 1, pp. 133–156. Available at: DOI: 10.2478/nispa-2020-0006 (accessed: 15 November, 2020).
34. Schedler, K., Guenduez, A.A & Frischknecht, R. (2019). How Smart Can Government Be? Exploring Barriers to the Adoption of Smart Government. *Information Polity*, vol. 24, no 1, pp. 3–20.
35. Stout, H. & Jong, M. (2020). Exploring the Impact of Government Regulation on Technological Transitions; a Historical Perspective on Innovation in the Dutch Network-Based Industries. *Laws*, vol. 9, no 11.

ГЕЙМИФИКАЦИЯ ПЛАТФОРМ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ^{1, 2}

Погодина И.В., Авдеев Д.А.³

Аннотация

Геймификация (внедрение игровых элементов в неигровые контексты) – один из перспективных подходов к стимулированию активного участия граждан в публичном управлении. С развитием технологий и платформ общественного участия появились новые возможности для внедрения элементов геймификации, эффективность которых предполагает их систематизацию и разработку протоколов для использования. За последнее десятилетие в России сложилась практика применения электронных платформ общественного участия с элементами геймификации, однако исследования, направленные на выявление и систематизацию (классификацию) элементов геймификации, отсутствуют. Цель исследования – систематизация элементов геймификации, применение которых возможно на платформах общественного участия. Для этого был проведен анализ функционала девяти электронных платформ общественного участия в России для определения используемых внедренных элементов геймификации. На основе анализа был составлен рейтинг применяемых элементов геймификации (по частоте использования), а также рейтинг платформ общественного участия (по количеству задействованных элементов геймификации). Поскольку назначение геймификации – увеличение вовлечения граждан, то в исследовании проведен пилотный социологический опрос с целью выявления осведомленности граждан о реализуемых игровых концепциях участия в России и о востребованности среди граждан элементов геймификации. Исходя из результатов предыдущих исследований зарубежных платформ и учитывая распространенность элементов игро-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта N 20-011-31680.

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

³ Погодина Ирина Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Финансовое право и таможенная деятельность», Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых. Адрес: 600000, г. Владимир, ул. Горького, 87. E-mail: irinapogodina@mail.ru
Авдеев Данила Алексеевич – студент, Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых. Адрес: 600000, г. Владимир, ул. Горького, д. 87. E-mail: danilavdeev@yandex.ru

фикации на российских электронных платформах общественного участия, была предложена классификация элементов геймификации, построенная на выявленных предпочтениях граждан, сформулированы предложения для рекомендованного набора элементов геймификации для российских платформ. Также были предложены дальнейшие направления по развитию элементов геймификации на платформах электронного участия в России и сделан вывод о решающем значении развития системы стимулов (как материальных, так и нематериальных).

Ключевые слова: электронное участие; общественное участие; публичное управление; электронные платформы общественного участия; геймификация.

Введение

В последние десятилетия в обществе произошли беспрецедентные преобразования под влиянием информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ). Одним из направлений развития ИКТ в сфере публичного управления и одновременно последствием их внедрения в эту область является вовлечение граждан в управленческие процессы. В частности, технологии используются органами власти для принятия решений, получения отзывов граждан о проблемах в обществе. Данные формы применения технологий в функционировании органов государственной власти охватываются понятием «электронное участие» (Sæbø et al., 2008; Krishnan et al., 2017; Porumbescu & Grimmeliikhuijsen, 2018; Macintosh, 2004).

Электронное участие может принести положительные результаты для того или иного сообщества, если оно регулярное и активное (Naranjo-Zolotov et al., 2019a). В то же время использование инструментов электронного участия гражданами является добровольным. Это означает, что они должны быть высоко мотивированы, чтобы постоянно, с достаточной интенсивностью и интересом обращаться к ним (Naranjo-Zolotov et al., 2019b). Однако современные исследования показывают, что, несмотря на усилия правительств, граждане иногда остаются неактивными, предпочитая тратить свое время на деятельность, которая имеет к ним большее отношение (Hassan & Namari, 2020), нежели участие в управлении делами государства и местного сообщества. Как результат, ресурсы, предназначенные для электронного участия граждан, часто не достигают ожидаемых целей и уровней охвата (Toots, 2019). Таким образом, стимулирование граждан к электронному общественному участию остается актуальной проблемой. Инициативы в сфере электронного общественного участия нередко борются за то, чтобы привлечь аудиторию. Повышение интереса граждан к электронному участию возможно, в том числе, путем внедрения элементов геймификации на сайтах, созданных органами власти (Hassan & Namari, 2020).

Геймификация определяется в научных исследованиях как использование элементов игрового дизайна в неигровых контекстах (Deterding et al., 2011), причем основной целью применения этой технологии является решение задач, не связанных непосредственно с игрой (Меркурьев, Хлопкова, Клеменьтев, 2020). Элементы геймификации (или игрофикации),

по крайней мере, среди городских пользователей, должны способствовать решению возникших проблем – увеличению реального, эффективного и постоянного участия людей (Opromolla, 2015), стать новым подходом к построению веб-сайтов, чтобы поощрять граждан пользоваться своими правами (Thiel, 2016). Игровые технологии могут способствовать привлечению новых пользователей к взаимодействию с административными органами, участию в проектах, инициированных органами власти. Это позволит повысить осведомленность людей о проблемах, стоящих перед публичными органами, и будет способствовать формированию культуры участия (Al-Yafi & El-Masri, 2016). Для эффективного использования элементов геймификации на сайтах органов власти требуется аналитическая основа, в том числе мониторинг и анализ платформ органов публичной власти на предмет наличия элементов игрофикации, их восприятия пользователями.

По нашему мнению, активная реакция граждан («обратная связь») важна на всех ресурсах, созданных органами власти: сайтах органов власти (информационного характера), сайтах государственных услуг, специализированных платформах, являющихся площадкой для общественности по обсуждению проблем, страницах публичных органов в социальных сетях. Однако в данной работе внимание сфокусировано на имплементации элементов геймификации в электронные платформы общественного участия. Последние выступают наиболее функциональными с точки зрения возможностей взаимодействия власти и общества для решения социально-экономических проблем (Ревякин, Капогузов, 2019), а значит, практика вовлечения граждан в их работу требует особого рассмотрения.

Платформы разных назначений стали новой формой деятельности государственных институтов в современном мире (Стырин, Дмитриева, Сиянтуллина, 2019). В последнее десятилетие в государственное управление России активно внедряются электронные платформы общественного участия (Ревякин, Капогузов, 2019), в том числе с элементами геймификации. К элементам геймификации отнесем такие инструменты, с помощью которых можно построить игру (например, рейтинги пользователей, баллы, квесты, «лайки» и другие). Однако классификации этих элементов для целей эффективной разработки платформ нет, а в литературе, применительно к российскому контексту, данный вопрос освещен недостаточно.

Учитывая это, авторы исследования ставят перед собой следующие вопросы:

- 1) какие элементы геймификации выделяются в научной литературе?
- 2) какие из указанных элементов уже используются для вовлечения граждан (в том числе на платформах электронного общественного участия)?
- 3) какие элементы геймификации, по мнению пользователей, обладают достаточным потенциалом для вовлечения?
- 4) как можно классифицировать элементы геймификации, используемые на порталах? Что можно рекомендовать органам власти на основе проведенного анализа?

Исходя из исследовательских вопросов, статья организована следующим образом: во втором разделе содержится обзор академической литера-

туры, в третьем приводится описание исследовательского подхода (включая источники получения данных, методы их обработки и анализа), в четвертом представлены результаты исследования и, наконец, в заключении даны сформулированные авторами выводы.

Обзор литературы

Термин «геймификация» возник в индустрии цифровых медиа, но не получил широкого распространения в других сферах до 2010 г. (Deterding et al., 2011). За прошедшие десять лет опубликовано значительное число работ, посвященных геймификации. Поиск в БД Scopus по слову gamification дает более 6,5 тыс. результатов, и более чем в 4 тыс. статей это слово является ключевым. Причем всплеск исследований произошел именно в последние три года (с 2018 г.). При этом исследования применения элементов геймификации в концепции экологического образа жизни и устойчивого развития, в изучении компьютерных наук и повышении мотивации остаются самыми модными областями исследований геймификации, а исследования, как правило, являются доказательно-концептуальными (Kasurinen & Knutas, 2018).

Довольно широкое применение геймификация получила в бизнесе (Xi & Namari, 2020; Humlung & Haddara, 2019, etc.), а также имеет потенциал в таких областях, как здравоохранение, устойчивое развитие, государственное управление, транспорт и образование (Robson, 2015). В целом практика геймификации уже довольно широко принята менеджерами (Werbach & Hunter, 2012) и используется в разных сферах: в образовании (Bai et al., 2020; Nakak et al., 2019, etc.), розничной торговле (Leclercq et al., 2020; Ye et al., 2019; etc.), маркетинге (Eisingerich et al., 2019), медицине (McAuliffe et al., 2020; etc.), корпоративных системах (Humlung & Haddara, 2019; Larson, 2020), логистике (Warmelink et al., 2020) и др.

Геймифицированный подход предусматривает применение отдельных элементов игр в неигровых контекстах. Такими элементами являются те, которые встречаются в большинстве (но не обязательно во всех) играх, ассоциируются с играми и выполняют важную функцию в игровом процессе (Deterding et al., 2011). При анализе литературы и составлении перечня элементов геймификации пришлось столкнуться с тем, что одни и те же элементы геймификации в разных исследованиях именуются по-разному, поэтому при их выделении и рассмотрении в рамках настоящей работы мы исходили из их природы и в некоторых случаях объединяли тождественные понятия.

В современных исследованиях выделено довольно много элементов геймификации: «баллы» (возможность голосования за идею, предложение и т.д.); «составление рейтинга пользователей, уровни и списки лидеров» (Friedrich et al., 2020; Vogiatzi et al., 2017); «цели, миссии, задачи, квесты задания, вызовы» (Deterding et al., 2011; Mullins & Sabherwal, 2020); «достижения (значки, медали)» (Groening & Binnewies, 2019); «конкурсы» (Shi et al., 2012); «ограничение по времени» (Deterding et al., 2011); «награды, призы, стиму-

лы» (Friedrich et al., 2020); «рейтинги идей, «возможность положительного реагирования («лайки»)» (Thiel & Fröhlich, 2017); «дополненная реальность» (López-Faican & Javier, 2020); «правила» (Supendi & Prihatmanto, 2015). На поиске указанных элементов на российских электронных платформах общественного участия мы и сосредоточимся в работе.

Кроме того, в научной литературе предлагаются и иные элементы: профили пользователей (Muntean et al., 2011), интеграция с социальными сетями, размещение тегов, использование смайлов и др. Данные элементы, очевидно, не связаны с переживанием пользователями игрового опыта (Leclercq et al., 2020), в связи с чем их наличие на ресурсах не будет проверяться.

Применение геймификации в области социальных процессов находит все более широкое распространение в различных секторах, в том числе в области государственного управления, например, для стимулирования прогосударственного поведения граждан, популяризации государственных ресурсов и программ, активизации электронного участия и др.

Л. Хассан, Й. Хамари, проанализировавшие 66 работ по теме геймификации электронного участия, справедливо указывают, что все больше усилий затрачивается на исследование и использование геймификации для содействия участию граждан в управлении в целом и в электронном участии в частности (Hassan & Hamari, 2020). Исследования, связанные с геймифицированным электронным участием, показывают эффективность внедрения элементов геймификации в систему электронного участия (Agbozo & Chepurov, 2018).

Геймификация как подход, направленный на вовлечение граждан в публичное управление, воплощается в различных формах. В литературе описаны случаи применения игровых элементов в приложениях, созданных и поддерживаемых органами власти (Hassan & Hamari, 2020); использования физических атрибутов для создания игровой среды в публичном пространстве; организации квестов государственными администрациями и т.д. (Hassan & Hamari, 2020). Как видно, применение игрового подхода не ограничивается цифровыми формами. Однако зачастую геймификация в государственном управлении применяется как принцип организации контента веб-ресурсов, созданных органами власти (в том числе платформ общественного участия). Для этого используются элементы игрового дизайна на соответствующих веб-сайтах. Исследования в области дизайна и оценки веб-сайтов довольно многочисленны (Dwivedi et al., 2017; Lee-Geiller & Lee, 2019, etc.).

Таким образом, анализ литературы позволил нам определить суть геймифицированного подхода в государственном управлении в целом и общественном участии в частности, очертить круг элементов геймификации, которые станут критериями оценки веб-ресурсов органов власти. Указанные элементы будут использованы в качестве параметров для сравнения электронных платформ общественного участия, также на их основе будет составлена анкета для социологического опроса, который проводится с целью выяснить отношение к ним потенциальных пользователей. Исходя из этого будет осуществлена классификация элементов, учитывающая российские реалии и обзоры зарубежной практики.

Методология

По мнению авторов, для решения поставленных исследовательских вопросов необходимо и достаточно использовать источники трех типов: научные публикации (преимущественно статьи, входящие в базу Scopus), сайты государственных органов, обладающие признаками платформ общественного участия (которые являются объектом исследования), результаты опроса потенциальных пользователей указанных платформ.

Генеральной совокупностью при выборе респондентов для социологического опроса выступала группа пользователей интернета в возрасте от 20 до 54 лет. Выбор такой категории основывался на результатах исследований, согласно которым проникновение интернета среди молодежи и людей среднего возраста максимально (близко к предельным значениям)⁴, и базируется на гипотезе о том, что представители именно этих возрастных групп и являются потенциальными пользователями интернет-ресурсов. Таким образом, выборка репрезентирует возрастные характеристики интернет-аудитории России (иные показатели, в том числе пол, уровень образования, профессия, доход, не учитывались). Проведенное социологическое исследование носит пилотный характер. Было опрошено 1200 человек: 800 человек в возрасте от 20 до 30 лет и 400 человек в возрасте от 31 года до 54 лет (молодежная и средняя возрастные категории). Опрос проводился в период май-июнь 2020 г.

Теоретическую основу настоящего исследования образуют научные работы по двум тематическим блокам: «электронное участие» и «геймификация». Их поиск осуществлялся авторами следующим образом. В мае 2020 г. в базе данных Scopus был сформулирован следующий запрос: gamification AND e-participation. В общей сложности было выдано 89 результатов. Далее авторы использовали фильтр «год», ограничив перечень результатов публикациями, сделанными в 2018–2020 гг. Всего этому критерию на момент поиска (13.05.2020) соответствовало 49 публикаций. Кроме этого, учитывая, что основные работы по геймификации относятся к иным, нежели электронное участие или государственное управление, сферам, авторы изучали статьи, где термин gamification обозначен в качестве ключевого слова.

Указанные работы составили теоретическую основу нашего исследования, однако оно не носит характер обзорного, т.е. авторы не задавались целью изучить все статьи на данную тему (тем более такие работы, как упоминалось выше, уже существуют).

Объектом изучения стали российские электронные платформы общественного участия. Их количество и наименование было определено на основании исследования, проведенного С.А. Ревякиным, который, рассмотрев 37 российских электронных сервисов, созданных органами публичной власти, только у девяти обнаружил признаки электронных платформ общественного участия (Ревякин, 2019). Критерии, на основе которых автор выделяет электронные платформы общественного участия, представляются

⁴ Проникновение интернета в России: итоги 2017 года // GfK. URL: <https://www.gfk.com/ru/press/issledovanie-gfk-pronikновение-interneta-v-rossii-1> (дата обращения: 20.05.2020).

обоснованными, а проведенное им исследование – достоверным. Исходя из необходимости обеспечить преемственность в развитии научного знания, мы будем рассматривать данные девять платформ на наличие атрибутов игрофикации среди прочих инструментов сайта.

Этапы исследования.

В первую очередь был осуществлен мониторинг электронных платформ общественного участия на предмет наличия элементов геймификации. Мы провели анализ данных сайтов (страниц сайтов), обращая внимание, прежде всего, на их интерфейс.

Предметом поиска стали следующие элементы геймификации:

1. Баллы (возможность голосования за идею, предложение и т.д.).
2. Рейтинг пользователей, уровни и списки лидеров.
3. Цели, миссии, задачи, задания, вызовы.
4. Достижения (значки, медали).
5. Конкурсы.
6. Ограничение заданий (задач) по времени.
7. Награды, призы, стимулы.
8. Рейтинги идей, возможность положительного реагирования («лайки»).
9. Дополненная реальность, квесты.
10. Правила.

Наличие указанных элементов мы выявили путем контент-анализа платформ общественного участия. При идентификации того или иного элемента как имеющегося на электронной платформе общественного участия мы исходили из анализа ее интерфейса. Элемент отмечался нами как присутствующий на платформе в следующих случаях:

- имеется соответствующий раздел (для таких элементов геймификации, как «рейтинг пользователей, уровни и списки лидеров»; «дополненная реальность», «правила»);
- элемент можно выявить, анализируя содержание новостной ленты (для таких элементов геймификации, как «конкурсы», «рейтинг пользователей, уровни и списки лидеров»);
- имеются активные «иконки» (для таких элементов геймификации, как «цели, миссии, задачи, квесты, задания, вызовы»; «дополненная реальность»; «рейтинги идей, «возможность положительного реагирования («лайки»», «достижения (значки, медали)», «награды, призы, стимулы»);
- имеются индикаторы уровней, процессов (для элементов «баллы», «ограничение заданий (задач) по времени», «достижения (значки, медали)»).

Рассмотрев некоторые примеры геймификации российских платформ общественного участия, авторы решили выяснить, как к ним относятся граждане. Следовательно, вторым этапом нашего исследования стало проведение социологического опроса интернет-пользователей. Респондентам было предложено заполнить анкету в онлайн-форме. Предлагая анкету, мы хотели выяснить следующие обстоятельства: во-первых, осведомлены ли потенциальные пользователи о применении тех или иных элементов геймификации на платформах; замечают ли они эти инструменты на порталах;

обладают ли элементы геймификации, внедренные на платформах электронного участия, стимулирующим действием; совпадают ли элементы геймификации, которые ожидают увидеть граждане на платформах электронного участия, с теми, которые там используются.

В анкете гражданам было предложено ответить на 10 вопросов с возможностью множественного выбора ответа. В рамках данной статьи будут описаны результаты ответа на три вопроса, имеющие отношения к данной теме. Применительно к настоящему исследованию выбранный стиль анкеты и существо вопросов способствуют выявлению факторов, отражающих предпочтения людей в отношении атрибутов сайтов органов власти, что позволяет сделать выводы о причинно-следственных связях.

Анкета размещалась в интернете, участники должны были заполнить онлайн-форму. При интерпретации результатов следует учитывать связанные с этой формой опроса недостатки и ограничения (в частности, отсутствие контроля со стороны организаторов опроса, стихийность выборки и т.д.). Однако в целом тематика исследования (функционирование электронных платформ) позволяет провести его в электронном виде.

Далее, учитывая результаты социологического опроса и практику функционирования российских платформ, мы разделили элементы геймификации, применяемые на платформах, на группы. Для этого мы использовали такой логический прием, как классификация. Она проводилась на основании обычно предъявляемых к классификации требований (чистота деления, полнота охвата, логическая строгость деления, релевантность и др.) (Понкин, Редькина, 2017).

Деление элементов геймификации по группам происходило в следующей последовательности. По результатам контент-анализа платформ общественного участия и социологического исследования мы составили два рейтинга элементов геймификации. В одном из них элементы геймификации расположены в зависимости от распространенности на порталах общественного участия (от более распространенных к менее распространенным); основанием для другого рейтинга стала популярность у пользователей, выявленная посредством опроса. Каждому элементу геймификации авторами было начислено некоторое количество баллов в зависимости от его позиции в рейтинге: элементу, находящемуся на верхней позиции в ранжированном списке, было начислено 10 баллов⁵, на второй позиции – 9 баллов, на третьей позиции в рейтинге – 8 и так далее вплоть до 1. Причем тем элементам, которые не были обнаружены ни на одной электронной платформе общественного участия, баллы не начислялись.

Далее мы суммировали эти баллы, сформировав сводный рейтинг элементов геймификации. Таким образом, максимально элемент геймификации мог получить 20 баллов. В итоге мы распределили данные элементы

⁵ Иными словами, 10 баллов в рейтинге распространенности элементов геймификации на порталах общественного участия было начислено самому часто встречаемому элементу геймификации на этих ресурсах; в рейтинге, составленном по результатам социологического опроса, 10 баллов авторы начислили самому популярному элементу по мнению пользователей.

на две группы: «основные» (те, которые получили более 10 баллов) и «дополнительные» (все прочие).

Предложенная в работе классификация учитывает два фактора: пространенность того или иного элемента на порталах общественного участия и интерес респондентов.

Результаты и дискуссия

Элементы геймификации, используемые на российских платформах общественного участия

В своем исследовании мы приняли гипотезу С.А. Ревякина о том, что нижеперечисленные сайты обладают необходимыми признаками, чтобы считаться платформами общественного участия:

1. Российская общественная инициатива (www.roi.ru).
2. Портал «Голос Республики Башкортостан» (<https://golos.openrepublic.ru>).
3. Проект «Активный гражданин» г. Москвы (<http://ag.mos.ru/>).
4. «Сила». Панель управления городом «Сила-центр» (Хабаровский край) (Sila.center).
5. Раздел «Идеи и инициативы» портала Мурманской области (<http://openregion.gov-murman.ru>).
6. Портал идей жителей Кузбасса «Кузбасс – наш общий дом» (<http://idea.kemoblast.ru>).
7. Проект «Я решаю» г. Тюмени (<http://ir.tyumen-city.ru/>).
8. Программа г. Иркутска «Активный иркутянин» (<http://admirk.ru/Pages/AIrk.aspx>).
9. Портал «Нам по пути» г. Петропавловск-Камчатский (<https://vmeste.pkgo.ru/#/main>).

Посещая указанные сайты как пользователи без регистрации, руководствуясь описанной выше методологией, мы осуществили поиск элементов геймификации. Результаты анализа девяти вышеуказанных платформ приведены в таблице (табл. 1).

Таблица 1

Результаты мониторинга электронных платформ общественного участия на наличие элементов геймификации

Элемент геймификации / платформа	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Баллы (возможность голосования за идею, предложение и т.д.)	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Рейтинг пользователей, уровни и списки лидеров	-	-	+	+	-	-	-	-	-
Цели, миссии, задачи, задания, вызовы	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Достижения, (значки, медали)	-	-	+	+	-	-	-	-	-
Конкурсы	-	-	-	+	-	-	+	-	-
Ограничение заданий (задач) по времени	+	+	+	+	+	н/д	+	+	+

Элемент геймификации / платформа	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Награды, призы, стимулы	-	-	+	+	-	-	+	-	-
Рейтинги идей, «лайки» и списки лидеров	+	+	+	+	+	+	+	+	-
Дополненная реальность, квесты	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Правила	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Источник: Здесь и далее, если не указано иное, составлено авторами.

Примечание. Порядковые номера платформ в таблице соответствуют номерам платформ в ранее приведенном перечне. Знак «+» означает, что элемент присутствует; знак «-» означает, что элемент отсутствует или не обнаружен авторами; «н/д» значит, что, исходя из анализа интерфейса и содержания портала, авторам не удалось установить, имеется ли элемент на платформе или нет.

Как видно из результатов проведенного анализа (табл. 1, рис. 1), платформы отличаются по составу элементов игрофикации: одни элементы встречаются чаще, другие достаточно редко, некоторые же не получили применения на российских платформах.

Рисунок 1

Рейтинг применяемых элементов геймификации (по частоте использования на порталах общественного участия)



Очевидно, что наиболее распространенный элемент геймификации, используемый на всех рассмотренных порталах электронного участия, – это баллы (очки). Без применения этого элемента многие другие (рейтинги пользователей, рейтинги идей) не могут быть реализованы априори. Все порталы общественного участия в том или ином виде содержат правила

взаимодействия с пользователем, инструкцию для пользователя. Большинство рассмотренных порталов (8 из 9) предусматривают временной лимит для обсуждения той или иной проблемы, решения той или иной задачи.

Показательно, что только некоторые из порталов предусматривают «рейтингование» идей, активных участников и т.д. Пользователи трети рассмотренных порталов (3 из 9) могут получить какие-либо награды, призы, иные стимулы (материального и нематериального характера) за активность на ресурсе. Создатели некоторой части платформ (2 из 9) допускают организацию конкурсов, позволяющих выбрать лучшие идеи, предложения, самых активных пользователей и пр.

Ни один из рассмотренных нами порталов не использует возможностей дополненной реальности; не предусматривает постановку целей для участников, устроители порталов не проводят квесты для пользователей с целью их вовлечения в обсуждение/работу. Предполагаем, что это вызвано сложностью отсутствующих элементов геймификации, необходимостью привлекать специалистов-«гейммейкеров» или «геймдизайнеров» для их создания, что явно затруднительно для органов власти и требует дополнительных расходов.

Ни один из изученных нами российских порталов не использует все из приведенных элементов геймификации. Лидерами по количеству используемых элементов являются: портал «Сила» (Хабаровский край) и проект «Активный гражданин» (г. Москва). Нами составлен рейтинг платформ по количеству внедренных элементов (рис. 2).

Рисунок 2

Рейтинг платформ общественного участия по количеству внедренных элементов геймификации



В настоящей работе мы опираемся на результаты количественного анализа, который, с учетом допущений и ограничений, позволил нам сформировать картину внедрения элементов геймификации в функционал платформ общественного участия.

Следует отметить, что большинство платформ сложно охарактеризовать как геймифицированные (включая и те, где внедрено много различных элементов геймификации). Дело в том, что, даже опираясь на типичные элементы, многие проекты геймификации не могут вызвать характерные для игр гедонистические переживания у пользователей, поскольку игровой опыт в играх возникает не только из отдельных игровых элементов, но и из динамики, которую порождает целостная совокупность игровых признаков (Morschheuser et al., 2018). Вопросы динамической (процессной) стороны геймификации порталов общественного участия требуют отдельного исследования.

Опыт и ожидания потенциальных пользователей от геймификации платформ общественного участия (по результатам социологического исследования)

Результаты опроса.

В предыдущей части исследования мы рассмотрели некоторые примеры геймификации российских платформ общественного участия. Как к ним относятся граждане? Для ответа на этот вопрос мы провели социологическое исследование. Участниками опроса стали пользователи интернета в возрасте от 20 до 54 лет.

Прежде всего, мы хотели выяснить, осведомлены ли граждане о применении элементов геймификации на ресурсах, созданных органами власти. При формулировании вопроса мы исходили из того, что осведомленность гражданина может быть связана, во-первых, с тем, что он сам сталкивался с тем или иным элементом, обращаясь к ресурсам; во-вторых, с тем, что он информирован о внедрении тех или иных элементов посредством агитации, рекламы (в том числе социальной); в-третьих, узнал о практике применения подобных инструментов от кого-то, например, от знакомых. Кроме того, постепенно потребители стали ожидать, что большинство используемых ими систем геймифицированы в той или иной форме (Koivisto & Namari, 2019; Sgueo, 2019).

Результаты ответа на этот вопрос показывают, что граждане в целом не осведомлены о внедрении элементов игрофикации на порталах электронного участия (или не идентифицируют их в качестве таковых) (см. табл. 2)⁶.

Вполне очевидно, что граждане не знают об использовании элементов геймификации на порталах органов власти (либо не ассоциируют названные элементы с геймификацией). Полученные результаты могут быть также связаны с нераспространенностью порталов электронного участия и неинтенсивной популяризацией этих ресурсов среди потенциальных пользователей.

⁶ Результаты социологического опроса, представленные в этой и последующих таблицах, для удобства восприятия округлены до десятых долей процента.

Таблица 2

Результаты ответа на вопрос: «Известны ли вам случаи, когда органы публичной власти используют на своих ресурсах элементы игровых технологий (стимулы, задания, рейтингование и т.д.) для привлечения граждан к участию?»

Вариант ответа	Доля выбравших вариант ответа среди опрошенных в возрастной категории «20–30 лет», %	Доля выбравших вариант ответа среди опрошенных в возрастной категории «31–54 года», %
Да	14	8
Нет	62	77
Затрудняюсь ответить	24	15

Конечно, создатели платформ общественного участия вовсе не обязаны информировать о применяемых технологиях пользователей. Однако уровень осведомленности и информированности граждан является весьма важным показателем. В исследованиях, посвященных мотивационным аспектам функционирования систем электронного правительства и госуслуг, показано, что «основным метамотивационным «тормозом» является низкая осведомленность о самих системах» (Петрова и др., 2014), поскольку препятствует формированию поведенческой установки участвовать.

Низкая осведомленность граждан может свидетельствовать о том, что органы власти либо не используют элементы геймификации при конструировании платформ, либо вложенные органами власти усилия остаются невостребованными в силу несоответствия ожиданиям пользователей, слабой информационной кампании или по другим причинам.

Следующий вопрос анкеты был нацелен на то, чтобы выяснить, насколько будут востребованными элементы геймификации, используемые создателями платформ общественного участия, и окажут ли они свое стимулирующее воздействие на желание граждан активно действовать на платформах. Результаты представлены в Таблице 3.

Таблица 3

Результаты ответа на вопрос: «Если бы создатели сайтов органов публичной власти использовали элементы игр, вам было бы более интересно использовать эти ресурсы?»

Вариант ответа	Доля выбравших вариант ответа среди опрошенных в возрастной категории «20–30 лет», %	Доля выбравших вариант ответа среди опрошенных в возрастной категории «31–54 года», %
Да	44	20,5
Нет	15	20,5
У меня нет времени проходить их	17,5	43
Затрудняюсь ответить	23,5	16

Вполне ожидаемо, что интерес к элементам игрового дизайна у молодых людей более выражен, чем у представителей средней возрастной категории. Полученный результат подтверждает выводы, сделанные в ходе других исследований (Edelmann et al., 2008; Thiel et al., 2016), согласно которым молодежь (поколение «цифровых аборигенов») более склонна к геймифицированному участию.

В то же время низкий показатель ответивших положительно среди старшей возрастной категории можно связать с неосведомленностью представителей этой группы респондентов о возможностях игрового подхода.

Отдельный вопрос анкеты был направлен на то, чтобы выяснить, какие элементы геймификации на электронных порталах общественного участия могли бы в большей мере активизировать пользователей. При интерпретации результатов следует учитывать, во-первых, то, что участники могли выбирать больше одного ответа, поэтому суммарное число превышает 100%; во-вторых, некоторые из опрошенных оставили этот вопрос без ответа. Результаты ответа на этот вопрос представлены в Таблице 4.

Таблица 4

Результаты ответа на вопрос: «Внедрение каких элементов игрофикации на электронных порталах общественного участия способствовало бы вашей активности на них?»

Элемент геймификации	Доля выбравших вариант ответа среди опрошенных в возрастной категории «20–30 лет», %	Доля выбравших вариант ответа среди опрошенных возрастной категории «31–54 года», %	Доля выбравших вариант ответа среди всех респондентов, %
Баллы (возможность голосования за идею, предложение и т.д.)	52,25	57,5	54
Рейтинг пользователей, уровни и списки лидеров	18,75	25,5	21
Цели, миссии, задачи, задания, вызовы	35,5	17,5	29,5
Достижения (значки, медали)	26,5	7,5	20,2
Конкурсы	29	22,5	26,8
Ограничение заданий (задач) по времени	1,5	7,5	3,5
Награды, призы, стимулы	57	35	49,7
Рейтинги идей, «лайки» и списки лидеров	19	17,5	18,5
Дополненная реальность, квесты	13,5	12,5	13,2
Правила	11,5	7,5	10,2

При сопоставлении результата анализа платформ общественного участия и результатов социологического опроса становится очевидным, что

те элементы, которые ожидают увидеть на порталах общественного участия потенциальные пользователи, не всегда соответствуют тем возможностям, которые в настоящий момент предоставляют органы власти. Например, значительной популярностью у респондентов пользовались такие варианты ответов, как «Награды, призы, стимулы» (49,7% опрошенных), «Цели, миссии, задачи, квесты, задания, вызовы» (29,5% опрошенных), тогда как данные элементы представлены лишь на некоторых электронных платформах общественного участия, рассмотренных нами ранее. В качестве рекомендаций органам власти при конструировании геймифицированных платформ общественного участия можно указать на необходимость обращения не только к теории геймификации, но и к результатам социологических исследований (в том числе аналогичных нашему).

Классификация элементов геймификации.

Разнообразие элементов геймификации, используемых при конструировании платформ общественного участия, побуждает искать возможности упорядочивающей их классификации. Опираясь на описанные результаты пилотного социологического опроса, учитывая распространенность тех или иных элементов игрофикации на российских электронных платформах общественного участия, важность и значимость для пользователей, предлагаем классификацию элементов геймификации платформ.

Для того чтобы разделить элементы геймификации на группы, мы построили два рейтинга элементов геймификации: по распространенности на платформах в РФ и по интересу к ним пользователей. Каждому элементу было начислено некоторое количество баллов в зависимости от позиции элемента в общем рейтинге, описанном выше.

Затем мы суммировали полученные баллы и выстроили общий рейтинг элементов геймификации, который основывается, с одной стороны, на распространенности элемента на порталах общественного участия и на его популярности у потенциальных пользователей, с другой (табл. 5). Те элементы, которые набрали больше половины баллов, мы назвали основными, все прочие – дополнительными (рис. 3).

Таблица 5

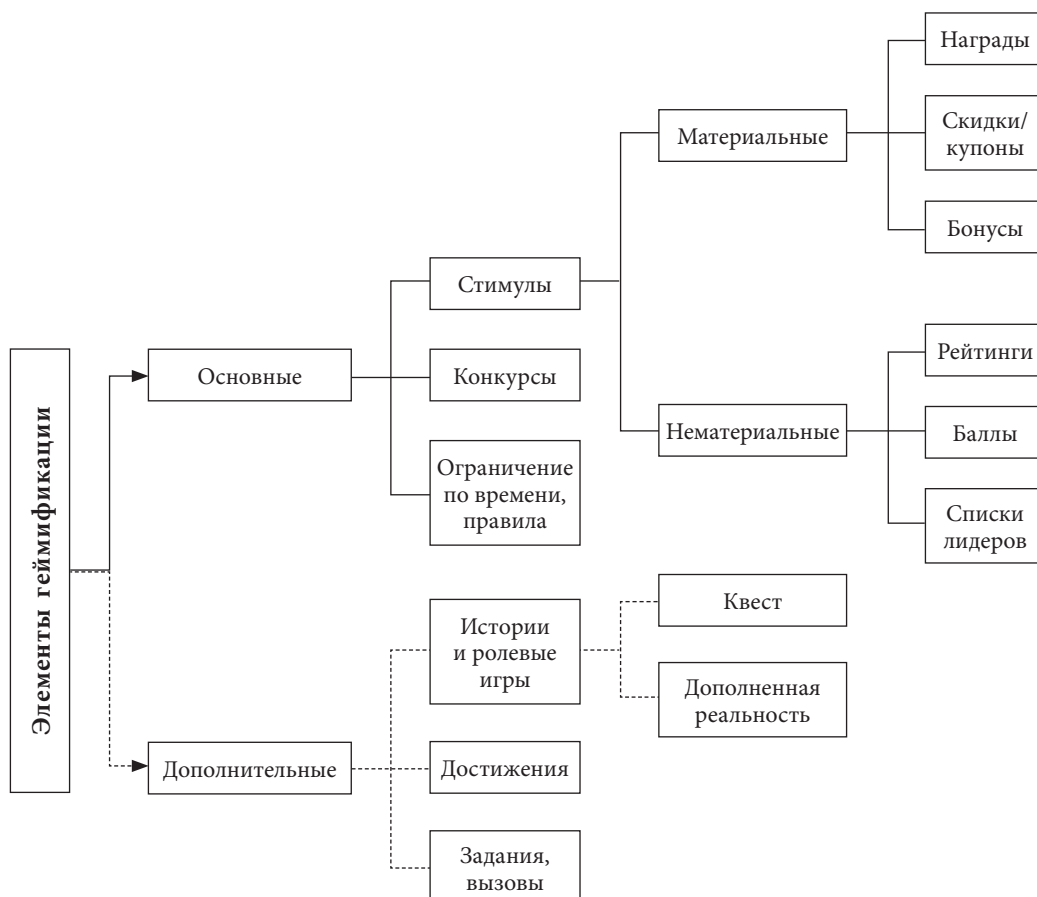
Сводный рейтинг элементов геймификации

Элемент геймификации	Количество баллов, начисленных по критерию: «Распространенность на порталах общественного участия»	Количество баллов, начисленных по критерию: «Популярность среди респондентов»	Общее количество баллов
Баллы (возможность голосования за идею, предложение и т.д.)	10	10	20
Ограничение заданий (задач) по времени	8	9	17
Награды, призы, стимулы	9	7	16

Элемент геймификации	Количество баллов, начисленных по критерию: «Распространенность на порталах общественного участия»	Количество баллов, начисленных по критерию: «Популярность среди респондентов»	Общее количество баллов
Конкурсы	6	6	12
Рейтинги идей, «лайки» и списки лидеров	3	9	12
Рейтинг пользователей, уровни и списки лидеров	5	6	11
Правила	1	10	11
Достижения (значки, медали)	4	6	10
Цели, миссии, задачи, задания, вызовы	7	0	7
Дополненная реальность, квесты	2	0	2

Рисунок 3

Классификация элементов геймификации, распространенных на электронных порталах общественного участия



Таким образом, предложенная нами классификация учитывает два фактора: распространенность того или иного элемента на порталах общественного участия и популярность у респондентов. Иными словами, в классификации отражены как желания (интересы) потенциальных пользователей, так и возможности органов власти.

Рекомендации по развитию элементов геймификации на платформах электронного участия в РФ

Проведенный анализ показал отсутствие единого подхода к использованию элементов геймификации на электронных платформах общественно-го участия. На практике существуют платформы с совершенно разными элементами, при этом призванные решать аналогичные задачи государственного управления. С точки зрения увеличения эффективности управленческого воздействия, требуется разработка и реализация унифицированного подхода к вопросу геймификации платформ общественного участия.

В свете этого можно сформулировать следующие рекомендации по внедрению и развитию элементов геймификации на платформах электронного участия в РФ.

1. Учитывая стимулирующий эффект геймификации, что подтверждается научными исследованиями и проведенным нами социологическим опросом, целесообразно внести в платформы электронного участия инновационные игровые элементы: это может быть реализовано с помощью популярных ИТ-инструментов.
2. При принятии решения об использовании элементов геймификации на платформе электронного участия, имеет смысл обращать внимание в первую очередь на внедрение основных элементов, при этом стимулы (как материальные, так и нематериальные) имеют решающее значение.
3. Федеративное устройство нашей страны, разные возможности субъектов в сфере информатизации государственного управления, связанное с этим разнообразие подходов региональных и местных органов власти по вовлечению граждан в процессы управления обуславливают необходимость унификации требований, предъявляемых к порталам электронного общественного участия (в том числе в части стимулов). Однако данные направления развития темы требуют отдельного исследования и не были предметом изучения в настоящей статье.

Заключение

В статье исследованы элементы геймификации, используемые создателями и администраторами платформ общественного участия, рассмотрены ожидания потенциальных пользователей от элементов геймификации на указанных ресурсах. Также мы сформулировали набор предложений, разработанных на базе анализа лидирующих в России платформ электронного участия для использования технологий геймификации на подобных ресурсах, основываясь на предположении, что введение элементов игры

на платформах способно генерировать практическую пользу для государственной администрации. Представляется, что внедрение отдельных элементов игр позволит повысить интерес граждан к электронным платформам общественного участия, так как именно платформенный подход в управлении «может дать ощутимый социально-экономический эффект для всего общества и оправдать объективно высокие издержки, которые сопровождают процесс цифровой трансформации» (Стырин, Дмитриева, Синятуллина, 2019, с. 53).

Расширение диапазона демократического управления в настоящее время способны реализовать практически все органы власти (Hassan & Hamari, 2020). Настоящее исследование привлекательно для ученых, изучающих тему мотивации граждан в контексте электронного участия, а также создателей сайтов органов власти.

Расширение игрового поля в неигровом контексте (gamified), в том числе в сфере электронного участия, может повлечь положительные результаты, но необходимы критические исследования (Hassan & Hamari, 2020). Наша работа вносит свой вклад, увеличивая область анализа ресурсов электронного правительства.

Настоящая статья восполняет теоретический пробел в концептуализации геймификации как инструмента для привлечения граждан к совместному управлению в российском контексте и способствует формированию модели геймификации в сфере электронного участия на электронных платформах общественного участия. Обсуждение геймификации в данном ключе может стимулировать дальнейшие исследования в этом направлении.

Предложенная схема классификации элементов игрофикации может использоваться органами власти при конструировании геймифицированных порталов электронного общественного участия. За основу следует брать основные элементы, поскольку они, по мнению граждан, обладают наибольшим стимулирующим потенциалом.

Вполне вероятно, что платформы общественного участия могут быть оценены на предмет наличия других, не затронутых в настоящем исследовании, элементов геймификации. Возможно, в следующих исследованиях при рассмотрении платформ общественного участия и их уровня геймифицированности следует учесть политические переменные (такие как политическая партия руководителя региона или уровень воздержания на выборах), а также данные, относящиеся к численности населения территории, финансово-экономическому состоянию того или иного субъекта Федерации или муниципального образования. Кроме того, внимание исследователей в дальнейшем может быть сфокусировано на разработке методических указаний для органов власти по геймификации порталов общественного участия.

К факторам, ограничивающим наше исследование, можно отнести следующие. Во-первых, данные сайты обозревались авторами без регистрации на них – мониторинг проходил путем посещения в качестве незарегистрированного пользователя, а значит, некоторые из элементов геймифи-

кации могли быть недоступны. Во-вторых, авторы не изучали документы, на основании которых были созданы и функционируют рассматриваемые порталы, в которых могли содержаться планируемые изменения на платформах (в том числе, в направлении геймификации). В-третьих, авторы не связывались с организаторами для обсуждения результатов анализа – в этом смысле возможны некоторые погрешности в интерпретации функционала порталов. В-четвертых, авторы не являлись участниками проектов электронного общественного участия на данных порталах, что могло бы помочь сформулировать более полное понимание работы элементов геймификации, используемых на порталах.

Анализ платформ, созданных органами государственной и муниципальной власти в России, по поводу использования элементов геймификации добавляет российскую практику в число мировых исследований в данной сфере. Сделанные выводы, весьма вероятно, могут быть спроецированы на другие страны с целью анализа и применения. Подобные исследования ценны для тех, кто предпринимает аналогичные инициативы и/или пытается оценить сравнительный успех органов государственной власти в реализации потенциала геймификации. Настоящее исследование фокусируется на стороне предложения (правительства), но принимает во внимание и сторону спроса на электронное участие (граждан) со ссылкой на конкретный географический регион – Российская Федерация.

ЛИТЕРАТУРА

1. Петрова М.М., Долганов Д.Н., Законнова Л.И., Верчагина И.Ю. Осведомленность о системах электронных услуг и электронного правительства как метамотивационный процесс // Вестник КузГТУ. – 2014. – № 1. – Т. 101.
2. Понкин И.В., Редькина А.И. Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – № 3. – Т. 37. – С. 249–259.
3. Ревякин С.А. Функциональность электронных платформ общественного участия: причем здесь социальные сети? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – С. 88–106.

4. Ревякин С.А., Капогузов Е.А. Электронное общественное участие в России: технология или институт, соло или дуэт? // ЭКО. – 2019. – № 12. – С. 27–46.
5. Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Синятуллина Л.Х. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 4. – С. 31–60.
6. Меркурьев В.В. Противодействие использованию технологий геймификации в террористических и экстремистских целях / В.В. Меркурьев, О.В. Хлопкова, А.С. Клементьев // Всероссийский криминологический журнал. – 2020. – Т. 14. – № 1. – С. 87–95.
7. Agbozo E., Chepurov E. Enhancing e-Participation via gamification of e-Government platforms: A possible solution to SubSaharan African e-Government initiatives // CEUR Workshop Proceedings. 2018. Vol. 2145. P. 83–86.
8. Al-Yafi K., El-Masri M. Gamification of e-Government Services: A Discussion of Potential Transformation // Proceedings of the 22nd Americas Conference on Information Systems (AMCIS2016: Surfing the IT Innovation Wave). San Diego, 2016. P.1–9.
9. Bai S., Hew K. F., Huang B. Does gamification improve student learning outcome? Evidence from a meta-analysis and synthesis of qualitative data in educational contexts // Educational Research Review. 2020. Vol. 30. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2020.100322> (дата обращения: 26.11.2020).
10. Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. OECD Publishing, 2001.
11. Deterding S., Dixon D., Khaled R., Nacke L. From game design elements to gamefulness: defining «gamification» // Proceedings of the 15th International Academic MindTrek Conference on Envisioning Future Media Environments – MindTrek '11. Presented at the the 15th International Academic MindTrek Conference, ACM Press, Tampere, Finland, 2011. P. 9–15.
12. Dwivedi Y.K., Rana N.P., Janssen M., Lal B., Williams M.D., Clement M. An empirical validation of a unified model of electronic government adoption (UMEGA) // Government Information Quarterly. 2017. Vol. 34. P. 211–230.
13. Edelman N., Krimmer R., Parycek, P. Engaging youth through deliberative e-participation: A case study // International Journal of Electronic Governance. 2008. Vol. 1. P. 385–399.
14. Eisingerich A. B., Marchand A., Fritze M.P., Dong L. Hook vs. hope: How to enhance customer engagement through gamification // International Journal of Research in Marketing. 2019. Vol. 36. Issue 2. P. 200–215.
15. Friedrich J., Becker M., Kramer F., Wirth M., Schneider M. Incentive design and gamification for knowledge management // Journal of Business Research. 2020. Vol. 106. P. 341–352.
16. Groening C., Binnewies C. «Achievement unlocked!» – The impact of digital achievements as a gamification element on motivation and performance // Computers in Human Behavior. 2019. Vol. 97. P. 151–166.
17. Hakak S. et al. Cloud-assisted gamification for education and learning – Recent advances and challenges // Computers & Electrical Engineering. 2019. Vol. 74. P. 22–34.
18. Hassan L., Hamari J. Gameful civic engagement: A review of the literature on gamification of e-participation // Government Information Quarterly. 2020. Available online 7 April 2020, 101461 (in press).

19. Humlung O., Haddara M. The Hero's Journey to Innovation: Gamification in Enterprise Systems // *Procedia Computer Science*. 2019. Vol. 164. P. 86–95.
20. Kasurinen J., Knutas A. Publication trends in gamification: A systematic mapping study // *Computer Science Review*. 2018. Vol. 27. P. 33–44.
21. Krishnan S., Teo Th., Lymm J. Determinants of electronic participation and electronic government maturity: Insights from cross-country data // *International Journal of Information Management*. 2017. No. 37. P. 297–312.
22. Larson K. Serious Games and Gamification in the Corporate Training Environment: a Literature Review // *TechTrends*. 2020. Vol. 64. Issue 2. P. 319–328. DOI: 10.1007/s11528-019-00446-7
23. Leclercq T., Poncin I., Hammedi W. Opening the black box of gameful experience: Implications for gamification process design // *Journal of Retailing and Consumer Services*. 2020. Vol. 52.
24. Lee-Geiller S., Lee T.D. Using government websites to enhance democratic E-governance: A conceptual model for evaluation // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36. P. 208–225.
25. López-Faican L., Javier J. EmoFindAR: Evaluation of a mobile multiplayer augmented reality game for primary school children // *Computers & Education*. 2020. Vol. 149.
26. Macintosh, A. Characterizing e-participation in policy-making // *Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. 2004. Track 5. Vol. 5. P. 1–10.
27. McAuliffe J. C., McAuliffe R. H., Romero-Velez G., Statter M., Melvin W. S., Muscarella P. Feasibility and efficacy of gamification in general surgery residency: Preliminary outcomes of residency teams // *The American Journal of Surgery*. 2020. Vol. 219. Issue 2. P. 283–288.
28. Morschheuser B., Hassan L., Werder K., Hamari J. How to design gamification? A method for engineering gamified software // *Information and Software Technology*. 2018. Vol. 95. P. 219–237.
29. Mullins J.K., Sabherwal R. Gamification: A cognitive-emotional view // *Journal of Business Research*. 2020. Vol. 106. P. 304–314. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.09.023>
30. Mullins J., Sabherwal R. Beyond Enjoyment: A Cognitive-Emotional Perspective of Gamification // *Proceedings of the 51st Hawaii International Conference on System Sciences*. 2018. P. 1237–1246.
31. Muntean C.I., Millen D., DiMicco J. Raising engagement in e-learning through gamification // *Proceeding of the 6th International Conference on Virtual Learning ICVL*, October, 2011. P. 323–329.
32. Naranjo-Zolotov M., Oliveira T., Casteleyn S., Irani Z. Continuous usage of e-participation: The role of the sense of virtual community // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36. P. 536–545.
33. Naranjo-Zolotov M. et al. Examining social capital and individual motivators to explain the adoption of online citizen participation // *Future Generation Computer Systems*. 2019. Vol. 92. P. 302–311.

34. Opromolla A. «Gamified» social dynamics in the interactive systems as a possible solution for increasing co-design of emerging services in smart territories // Proceedings of the 11th International Conference of the Italian SIGCHI Chapter, CEUR workshop proceedings. 2015. P. 46–57.
35. Porumbescu G.A., Grimmelihijsen S. Linking decision-making procedures to decision acceptance and citizen voice: Evidence from two studies // The American Review of Public Administration. 2018. Vol. 48. No. 8. P. 902–914.
36. Robson K., Plangger K., Kietzmann J., McCarthy I. P. & Pitt L. Is It All a Game? Understanding the Principles of Gamification // Business Horizons. 2015. Vol. 58. No. 4. P. 411–420.
37. Sæbø Ø., Rose J., Skiftenes F. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area // Government Information Quarterly. 2008. Vol. 25. No. 3. P. 400–428.
38. Shi C., Lee H.J., Kurczal J., Lee A. Routine driving infotainment app: gamification of performance driving // Proceedings of the 4th International Conference on Automotive User Interfaces and Interactive Vehicular Applications (AutomotiveUI'12), 17–19 October, Portsmouth, New Hampshire, ACM SIGCHI, US, 2012. P. 181–183.
39. Supendi K., Prihatmanto A. Design and implementation of the assessment of public officers web base with gamification method // Proceedings of the 2015 4th international conference on interactive digital media, ICIDM 2015, IEEE, Bandung, Indonesia. 2015. P. 1–6.
40. Thiel S.-K, Reisinger M., Röderer K. I'm Too Old for this!: Influence of Age on Perception of Gamified Public Participation // Proceedings of the 15th International Conference on Mobile and Ubiquitous Multimedia. December, 2016. P. 343–346.
41. Thiel S., Fröhlich P. Gamification as motivation to engage in location-based public participation? // Progress in location-based services. Springer, Cham, 2017. P. 399–421.
42. Thiel S.-K. A review of introducing game elements to e-participation // Proceedings of the 6th International Conference for E-Democracy and Open Government, CeDEM, 2016. P. 3–9.
43. Toots M. Why e-participation systems fail: The case of Estonia's Osale.ee // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 36. Issue 3. P. 546–559.
44. Vogiatzi M., et al. The STEP project: Societal and political engagement of young people in environmental issues // Proceedings of the International conference on internet science, Springer, Cham, 2017. P. 148–156.
45. Warmelink H., Koivisto J., Mayer I., Vesa M., Hamari J. Gamification of production and logistics operations: Status quo and future directions // Journal of Business Research. 2020. Vol. 106. P. 331–340.
46. Werbach K., Hunter D. For the Win: How Game Thinking Can Revolutionize Your Business. Philadelphia: Wharton Digital Press, 2012.
47. Xi N., Hamari J. Does gamification affect brand engagement and equity? A study in online brand communities // Journal of Business Research. 2020. Vol. 109. P. 449–460.
48. Ye Q., Feng Y., Yang P., Yang C., Yang L. The influence of gamification mechanics on online group-buying participation // Proceedings of the 25th Americas Conference on Information Systems, AMCIS 2019; Cancun International Convention Center Cancun; Mexico; 15 August 2019 to 17 August 2019.

GAMIFICATION OF PLATFORMS FOR PUBLIC PARTICIPATION OF CITIZENS IN PUBLIC ADMINISTRATION⁷

Irina V. Pogodina

Ph.D. (in Legal Sciences), Associate Professor,
Head of the Department of Financial Law
and Customs, Vladimir State University named
after Alexander and Nikolay Stoletov.
Address: 87, Gorky Str., 600000 Vladimir, Russian Federation.
E-mail: irinapogodina@mail.ru

Danila A. Avdeev

Student, Vladimir State University named
after Alexander and Nikolay Stoletov.
Address: 87, Gorky Str., 600000 Vladimir, Russian Federation.
E-mail: danilaavdeev@yandex.ru

Abstract

Gamification is a promising approach to stimulate active citizen participation in public administration. It allows introducing game elements into non-game contexts. With the development of technology and the use of public participation platforms, new opportunities have emerged for the development of gamification elements. The number of electronic platforms equipped with the elements of gamification is gradually increasing in Russia. At the same time, there are no studies aimed at identifying and systematizing (classifying) the elements of the gamification in use. The article attempts to fill this gap. The purpose of this study is to systematize the elements of gamification, the use of which is possible on the public participation platforms.

The authors analyzed the functionality of nine electronic platforms for public participation in Russia to determine the elements of gamification used. Based on this analysis, two groups of ratings were suggested: the first, one is the rating applied gamification elements (by frequency of use) and another one is the rating of public participation platforms (by the number of gamification elements involved). Sociological survey has been arranged to identify citizens' awareness about gaming concepts that are used at the platforms and the demand from citizens for specific elements of gamification. Based on the analysis and survey results a classification of gamification elements was proposed. This classification is based on the preferences of citizens, which were revealed during the survey. The authors have designed a set of gamification elements for the Russian platforms. The article also suggests further directions for the development of gamification elements on electronic participation platforms in Russia. It is concluded that it is necessary to develop a system of incentives (material and non-material).

⁷ Acknowledgments: The reported study was funded by RFBR and EISR, project No 20-011-31680.

Keywords: electronic participation; public participation; electronic platforms for public participation; gamification.

Citation: Pogodina, I.V. & Avdeev, D.A. (2020). Geymifikatsiya platform obshchestvennogo uchastiya grazhdan v publichnom upravlenii [Gamification of Platforms for Public Participation of Citizens in Public Administration]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 84–110 (in Russian).

REFERENCES

1. Agbozo, E. & Chepurov, E. (2018). Enhancing E-Participation Via Gamification of E-Government Platforms: A Possible Solution to Subsaharan African E-Government Initiatives. *CEUR Workshop Proceedings*, vol. 2145, pp. 83–86.
2. Al-Yafi, K. & El-Masri, M. (2016). *Gamification of E-Government Services: A Discussion of Potential Transformation. Proceedings of the 22nd Americas Conference on Information Systems* (AMCIS2016: Surfing the IT Innovation Wave), San Diego, 2016, pp.1–9.
3. Bai, S., Hew, K. F. & Huang, B. (2020). Does Gamification Improve Student Learning Outcome? Evidence from a Meta-Analysis and Synthesis of Qualitative Data in Educational Contexts. *Educational Research Review*, vol. 30. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2020.100322> (accessed: 23 November, 2020).
4. Deterding, S., Dixon, D., Khaled, R. & Nacke, L. (2011). From Game Design Elements to Gamefulness: Defining «Gamification». *Proceedings of the 15th International Academic MindTrek Conference on Envisioning Future Media Environments – MindTrek '11. Presented at the the 15th International Academic MindTrek Conference, ACM Press, Tampere, Finland*, pp. 9–15.
5. Dwivedi, Y.K., Rana, N.P., Janssen, M., Lal, B., Williams, M.D. & Clement, M. (2017). An Empirical Validation of a Unified Model of Electronic Government Adoption (UMEGA). *Government Information Quarterly*, no 34, pp. 211–230.
6. Edelmann, N., Krimmer, R. & Parycek, P. (2008). Engaging Youth Through Deliberative E-Participation: A Case Study. *International Journal of Electronic Governance*, no 1, pp. 385–399. Available at: DOI: 10.1504/IJEG.2008.022068 (accessed: 23 November, 2020).
7. Eisingerich, A. B., Marchand, A., Fritze, M.P. & Dong, L. (2019). Hook Vs. Hope: How to Enhance Customer Engagement Through Gamification. *International Journal of Research in Marketing*, vol. 36, no 2, pp. 200–215.
8. Friedrich, J., Becker, M., Kramer, F., Wirth, M. & Schneider, M. (2020). Incentive Design and Gamification for Knowledge Management. *Journal of Business Research*, no 106, pp. 341–352. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.02.009> (accessed: 23 November, 2020).
9. Groening, C. & Binnewies, C. (2019). «Achievement Unlocked!» – The Impact of Digital Achievements as a Gamification Element on Motivation and Performance. *Computers in Human Behavior*, no 97, pp. 151–166.

10. Hakak, S., Noor, N., Ayub, M.N., Affal, H., Hussin, N., Ejaz, A & Imran, M. (2019). Cloud-Assisted Gamification for Education and Learning – Recent Advances and Challenges. *Computers & Electrical Engineering*, no 74, pp. 22–34. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.compeleceng.2019.01.002> (accessed: 23 November, 2020).
11. Hassan, L. & Hamari, J. (2020). Gameful Civic Engagement: A Review of the Literature on Gamification of E-Participation. *Government Information Quarterly*, vol. 37, no 3, pp. 1–21.
12. Humlung, O. & Haddara, M. (2019). The Hero’s Journey to Innovation: Gamification in Enterprise Systems. *Procedia Computer Science*, no 164, pp. 86–95.
13. Kasurinen, J. & Knutas, A. (2018). Publication trends in gamification: A systematic mapping study. *Computer Science Review*, no 27, pp. 33–44.
14. Krishnan, S., Teo, Th. & Lymm, J. (2017). Determinants of Electronic Participation and Electronic Government Maturity: Insights from Cross-Country Data. *International Journal of Information Management*, no 37, pp. 297–312.
15. Larson, K. (2020). Serious Games and Gamification in the Corporate Training Environment: A Literature Review. *TechTrends*, vol. 64, no 2, pp. 319–328. Available at: DOI: 10.1007/s11528-019-00446-7 (accessed: 23 November, 2020).
16. Leclercq, T., Poncin, I. & Hammedi, W. (2020). Opening the Black Box of Gameful Experience: Implications for Gamification Process Design. *Journal of Retailing and Consumer Services*, no 52.
17. Lee-Geiller, S. & Lee, T.D. (2019). Using Government Websites to Enhance Democratic E-Governance: A Conceptual Model for Evaluation. *Government Information Quarterly*, no 36, pp. 208–225.
18. López-Faican, L. & Javier, J. (2020). EmoFindAR: Evaluation of a Mobile Multiplayer Augmented Reality Game for Primary School Children. *Computers & Education*, no 149.
19. Macintosh, A. (2004). Characterizing E-Participation in Policy-Making. *Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. Track 5, vol. 5, pp. 1–10.
20. McAuliffe, J.C., McAuliffe, R.H., Romero-Velez, G., Statter, M., Melvin, W.S. & Muscarella, P. (2020). Feasibility and Efficacy of Gamification in General Surgery Residency: Preliminary Outcomes of Residency Teams. *The American Journal of Surgery*, vol. 219, no 2, pp. 283–288.
21. Morschheuser, B., Hassan, L., Werder, K. & Hamari, J. (2018). How to Design Gamification? A Method for Engineering Gamified Software. *Information and Software Technology*, no 95, pp. 219–237.
22. Mullins, J. & Sabherwal, R. (2018). Beyond Enjoyment: A Cognitive-Emotional Perspective of Gamification. *Proceedings of the 51st Hawaii International Conference on System Sciences*, pp. 1237–1246.
23. Mullins, J. K. & Sabherwal, R. (2020). Gamification: A Cognitive-Emotional View. *Journal of Business Research*, vol. 106, pp. 304–314. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.09.023>
24. Muntean, C.I., Millen, D. & DiMicco, J. (2011). Raising Engagement in e-Learning through Gamification. *Proceeding of the 6th International Conference on Virtual Learning ICVL, October, 2011*, pp. 323–329.

25. Naranjo-Zolotov, M., Oliveira T., Casteleyn, S. & Irani, Z. (2019). Continuous Usage of e-Participation: The Role of the Sense of Virtual Community. *Government Information Quarterly*, vol. 36, pp. 536–545.
26. Naranjo-Zolotov, M., Oliveira, T., Cruz Jesus, F., Martins, J., Gonçalves, R., Branco, F. & Xavier, N. (2019). Examining Social Capital and Individual Motivators to Explain the Adoption of Online Citizen Participation. *Future Generation Computer Systems*, vol. 92, pp. 302–311.
27. OECD (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*. OECD Publishing.
28. Opromolla, A. (2015). «Gamified» Social Dynamics in the Interactive Systems as a Possible Solution for Increasing co-Design of Emerging Services in Smart Territories. Proceedings of the 11th International Conference of the Italian SIGCHI Chapter, CEUR workshop proceedings, 2015, pp. 46–57.
29. Petrova, M.M., Dolganov, D.N., Zakonnova, L.I. & Verchagina, I.Ju. (2014). Osvedomlenost' o sistemah jelektronnyh uslug i jelektronnogo pravitel'stva kak metamotivacionnyy process [Awareness of Electronic Systems and E-Government Services as a Metamotivational Process]. *Vestnik of Kuzbass State Technical University journal*, no 1, pp. 170–175.
30. Ponkin, I.V. & Red'kina, A.I. (2017). Klassifikaciya kak metod nauchnogo issledovaniya, v chastnosti v yuridicheskoy nauke [Classification as a Method of Scientific Research, in Particular in Legal Science]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, no 3, vol. 37, pp. 249–259.
31. Porumbescu, G.A. & Grimmelikhuijsen, S. (2018). Linking Decision-Making Procedures to Decision Acceptance and Citizen Voice: Evidence from Two Studies. *The American Review of Public Administration*, vol. 48, no 8, pp. 902–914.
32. Revyakin, S.A. & Kapoguzov, E.A. (2019). Elektronnoe obshchestvennoe uchastie v Rossii: tehnologiya ili institut, solo ili dujet? [Electronic Public Participation in Russia: Technology or Institute, Solo or Duo?]. *ECO Journal*, no 12, pp. 27–46.
33. Merkuriev, V.V., Khlopko, O.V. & Klementev, A.S. (2020). Counteracting the Use of Gamification Technology for Terrorist and Extremist Purposes. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal [Russian Journal of Criminology]*, 2020, vol. 14, no 1, pp. 87–95.
34. Revyakin, S.A. (2019) Funktsional'nost' elektronnykh platform obshchestvennogo uchastiya: prichem zdes' sotsial'nye seti? [Functionality of E-Participation Platforms: Why Social Networks?]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 88–106.
35. Robson, K., Plangger, K., Kietzmann, J., McCarthy, I. P. & Pitt, L. (2015). Is It All a Game? Understanding the Principles of Gamification. *Business Horizons*, vol. 58, no 4, pp. 411–420.
36. Sæbø, Ø., Rose, J. & Skiftenes, F. L. (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an Emerging Research Area. *Government Information Quarterly*, vol. 25, no 3, pp. 400–428.
37. Shi, C., Lee, H.J., Kurczal, J. & Lee, A. (2012). Routine Driving Infotainment App: Gamification of Performance Driving. Proceedings of the 4th International Conference on Automotive User Interfaces and Interactive Vehicular Applications (AutomotiveUI'12), 17–19 October, Portsmouth, New Hampshire, ACM SIGCHI, US, pp. 181–183.
38. Styurin, E.M., Dmitrieva, N.E. & Sinyatullina, L.Kh. (2019). Gosudarstvennye cifrovye platformy: ot koncepta k realizacii. [State Digital Platforms: from Concept to Implementation]. *Public Administration Issues*, no 3, p. 88–106.

39. Supendi, K. & Prihatmanto, A. (2015). Design and Implementation of the Assessment of Public Officers Web Base with Gamification Method. Proceedings of the *2015 4th international conference on interactive digital media, ICIDM 2015, IEEE, Bandung, Indonesia*, pp. 1–6.
40. Thiel, S. & Fröhlich, P. (2017). Gamification as Motivation to Engage in Location-Based Public Participation? In: *Progress in location-based services*. Springer, Cham, pp. 399–421.
41. Thiel, S.-K., Reisinger, M. & Röderer, K. (2016). I'm Too Old for This!: Influence of Age on Perception of Gamified Public Participation. Proceedings of the *15th International Conference on Mobile and Ubiquitous Multimedia. December, 2016*, pp. 343–346.
42. Thiel, S.-K. (2016). A Review of Introducing Game Elements to E-Participation. Proceedings of the *6th International Conference for E-Democracy and Open Government, CeDEM 2016*, pp. 3–9.
43. Toots, M. (2019). Why e-Participation Systems Fail: The Case of Estonia's Osale.ee. *Government Information Quarterly*, vol. 36, issue 3, pp. 546–559.
44. Vogiatzi, M., et al. (2017). The STEP Project: Societal and Political Engagement of Young People in Environmental Issues. Proceedings of the *International conference on internet science, Springer, Cham*, pp. 148–156.
45. Warmelink, H., Koivisto, J., Mayer, I., Vesa, M. & Hamari, J. (2020). Gamification of Production and Logistics Operations: Status Quo and Future Directions. *Journal of Business Research*, vol. 106, pp. 331–340.
46. Werbach, K., Hunter, D. (2012). *For the Win: How Game Thinking Can Revolutionize Your Business*. Philadelphia: Wharton Digital Press.
47. Xi, N. & Hamari, J. (2020). Does Gamification Affect Brand Engagement and Equity? A Study in Online Brand Communities. *Journal of Business Research*, vol. 109, pp. 449–460. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.11.058> (accessed: 23 November, 2020).
48. Ye, Q., Feng, Y., Yang, P., Yang, C. & Yang, L. (2019). The Influence of Gamification Mechanics on Online Group-Buying Participation. Proceedings of the *25th Americas Conference on Information Systems, AMCIS 2019, Cancun International Convention Center Cancun, Mexico*.

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ^{1,2}

Акбердина В.В., Коровин Г.Б., Дзюба Е.И.³

Аннотация

Статья посвящена исследованию эффективности механизмов государственного управления в сфере научно-технологического развития. Актуальность исследования определяется необходимостью формирования долгосрочных научно-технологических прогнозов для достижения целей социально-экономического развития государства по повышению конкурентоспособности национальной экономики и преодолению технологического отставания от стран-лидеров. Основная гипотеза исследования – о рассогласованности механизмов государственного управления и научно-исследовательской результативности в разрезе приоритетов научно-технологического развития. Цель исследования состояла в том, чтобы оценить реализуемые механизмы государственного управления в сфере научно-технологического развития, связанные с выбором его приоритетов, с позиции достижения стратегических целей страны в данной области. Авторы доказали, что низкая доля технологических инноваций и высокая зависимость от импорта технологий и высокотехнологичной продукции изначально связаны с низкой эффективностью и результативностью научно-исследовательской деятельности, выражаемой в количестве поданных заявок на патенты и предшествующие этому значимые публикации. Это, в свою очередь, напрямую зависит от государственной поддержки научного сектора и реализации механизмов государственного управления по приоритетам научно-технологического развития.

¹ Статья подготовлена в соответствии с Планом научно-исследовательских работ Института экономики УрО РАН на 2019–2022 гг.

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

³ Акбердина Виктория Викторовна – доктор экономических наук, член-корреспондент РАН, заместитель директора по науке Института экономики УрО РАН, руководитель отдела региональной промышленной политики и экономической безопасности Института экономики УрО РАН. Адрес: 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29. E-mail: akberdina.vv@uiec.ru

Коровин Григорий Борисович – кандидат экономических наук, руководитель сектора экономических проблем отраслевых рынков Института экономики УрО РАН. Адрес: 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29. E-mail: korovin.gb@uiec.ru

Дзюба Евгений Иванович – эксперт, отделение Общероссийского народного фронта в Республике Башкортостан. Адрес: 450077, РФ, г. Уфа, ул. Кирова, д. 1. E-mail: intellectrus@yandex.ru

Ключевые слова: научно-технологическое развитие; приоритеты; государственное управление; государственные программы.

Введение

Преодоление технологического отставания от стран-лидеров, повышение конкурентоспособности национальной экономики, формирование и реализация приоритетов научно-технологического развития являются важнейшими задачами государства в сфере науки и технологий. Государственное администрирование в научно-технологической сфере опирается на проектный подход, предполагающий обеспечение технологического прорыва по обоснованному и ограниченному перечню приоритетных направлений научных исследований. Подход к управлению научно-технологическим развитием страны зафиксирован в Указе Президента Российской Федерации от 01.12.2016 N 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» (далее – Стратегия научно-технологического развития РФ) и предполагает ориентированность на решение конкретных задач – глобальных вызовов, стоящих перед страной. В соответствии с этими вызовами определены приоритеты научно-технологического развития, сформированы соответствующие консультативные органы (советы). С учетом этих приоритетов формируются механизмы и инструменты поддержки научно-технологического развития с привлечением государственных и частных структур, общественных организаций.

Под механизмами государственного управления в области научно-технологического развития в данном исследовании понимается совокупность взаимосвязанных принципов, методов, технологий и средств воздействия федеральных и региональных органов исполнительной власти на сферу генерации знаний и разработки технологий. Основным и эффективно зарекомендовавшим себя механизмом государственного управления в настоящее время является государственная программа. Согласно Постановлению Правительства РФ от 02.08.2010 N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (с изменениями от 16 апреля 2020 г.) под государственной программой понимаются, прежде всего, согласованные по задачам, срокам и ресурсам система мероприятий и инструменты государственной политики, обеспечивающие реализацию приоритетов и достижение национальных целей. Для достижения целей используются такие инструменты государственного управления, как: меры государственного регулирования, прямое и косвенное бюджетное финансирование, организационные механизмы взаимодействия с исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, организациями и гражданами (Капогузов, Запека, 2014).

Государство уделяет пристальное внимание проблемам стимулирования научно-технического развития. В последнее время активно уточняется профильное законодательство, корректируются полномочия органов вла-

сти, принимаются документы стратегического характера, например, Программа популяризации научной, научно-технической и инновационной деятельности; Государственная программа РФ «Научно-технологическое развитие РФ»; Федеральная научно-техническая программа развития генетических технологий на 2019–2027 гг.; Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.; утверждены Правила разработки, утверждения, реализации, корректировки и завершения комплексных научно-технических программ полного инновационного цикла и комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла в целях обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития РФ; Национальный проект «Наука» предусматривает создание научно-образовательных центров мирового уровня и научных центров для решения задач по приоритетам научно-технологического развития РФ.

Цель настоящего исследования – оценить не только объемы финансирования исследований и разработок в рамках профильных национальных проектов и программ, но и уровень «научности» действующих государственных программ во всех отраслях экономики. При этом учет показателей результативности сектора исследований и разработок в соответствии с утвержденными Стратегией научно-технологического развития РФ приоритетами позволит оценить эффективность финансирования каждого отдельного приоритета. Для этого необходимо кроме непосредственно показателей финансирования науки рассмотреть также механизмы, обеспечивающие развитие инфраструктуры и формирование среды исследований. Это позволит комплексно оценить государственную политику в сфере научно-технологического развития.

Теоретическое обоснование исследования

Научные исследования в области прогнозирования научно-технологического развития и механизмов реализации его приоритетов рассматриваются по нескольким направлениям. Значительная часть работ посвящена *количественным методам анализа и научно-технологического прогнозирования* (см.: Широ́в, Гусев, Саяпова, Янтовский, 2016; Фролов, Ганичев, 2014; Узяков, 2011; Acemoglu, Aghion, Zilibotti, 2006; Funk, Davis, Vaishnav, Dewitt, Fuchs, 2020; Oztemel, Gursev, 2020; An, Ahn, 2016 и др.). В этих работах на основе межотраслевого подхода проводится анализ, который позволяет выявить технологические сдвиги, оценить мультипликативные эффекты и вклад элементов совокупной факторной производительности в прирост ВВП, выделить вклад фактора научно-технологического развития. Упомянутые исследования обращаются также к оценке технологических разрывов (An, Ahn, 2016; Узяков, 2011), авторами проводится анализ кейсов стран – лидеров научно-технологического развития (Фролов, Ганичев, 2014). Исследователи данного направления, как правило, не ставят задачи глубокого анализа документов программно-целевого планирования и оценки эффективности механизмов государственной поддержки приоритетов научно-технологического развития, сосредоточивая внимание

на вопросах изучения и разработки методов моделирования и прогнозирования (Узяков, 2011; Широ́в, Гусев, Саяпова, Янтовский, 2016). Вместе с тем отдельные результаты указанных исследований в части обоснования приоритетов научно-технологического развития найдут свое отражение в авторском подходе.

Значительный пласт исследований посвящен вопросам государственной научно-технологической политики и проблемам трансформации механизмов государственного финансирования сферы исследований и разработок (Сорокин, Сухарев, 2014; Петраков, Цветков, 2014; Гудкова, Турко, 2014; Фокина, Феоктистова, 2015; Дементьев, Слободяник, 2017; Миндели, Черных, 2016; Мельников, 2016; Симачев, Кузык, Погребняк, Кузнецов, 2014; Соколов, Чулок, Месропян, Шашнов, 2013; Бредихин, Гершман, Кузнецова, 2015; Дежина, Пономарев, 2014; Gluckman, 2014; Amankwah-Amoah, 2016; Akerlof, Tyler, Foxen, Heath, Gual-Soler, Allegra, Cloyd, Yarime, 2019 и др.). Среди них следует особо выделить исследования по оценке эффективности государственного финансирования научного сектора (Петраков, Цветков, 2014; Сорокин, Сухарев, 2014). Теоретические положения в данных исследованиях позволяют авторам обосновать свой подход к оценке научной результативности государственных проектов и программ с точки зрения приоритетов научно-технологического развития.

Особое место в отечественной научной литературе принадлежит исследованиям программно-целевых методов государственного управления в сфере научно-технологического развития (Звягинцев, 2015; Комков, Романцов, Лазарев, 2016; Васецкая, 2019; Мазилев, 2019). Несмотря на значимость механизма государственных программ для научно-технологического развития, данное направление в научной литературе только начинает раскрываться. Основное внимание уделяется изучению отдельных государственных программ в контексте развития соответствующих отраслей промышленности и экономики. Научные и прикладные результаты данных работ также послужили методологической основой для нашего исследования, особенно в части применения программно-целевых методов государственного управления, а именно согласования и синхронизации документов программно-целевого планирования в сфере научно-технологического развития не только по показателям, ресурсам и срокам, но и по перечню приоритетов научно-технологического развития.

Обоснование методов выявления перспективных направлений и трендов научно-технологического развития является важнейшей составляющей процесса формирования стратегии различных стран. Эксперты OECD отмечают, что при формировании национальной стратегии социально-экономического развития особое внимание уделяется выбору научно-технологических и инновационных приоритетов (OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014).

О том, что выбор научно-технологических приоритетов – ключевой фактор роста конкурентоспособности экономики и благосостояния населения, начали писать еще в конце 1990-х гг. (см., например: Oral, Kettani, Lang,

1991; Popper, Wagner, Larson, 1998). Научно-технологические приоритеты предопределяют не только развитие отраслей экономики и качество жизни населения, но и геополитическое положение страны.

Во всех странах, независимо от уровня экономического развития, выбор приоритетов научно-технологического и инновационного развития определяет во многом и механизмы научно-технической политики (Georghiou, Cassingena, Harper, 2011; Клыпин, Калужный, 2015). При этом внимание сосредоточено на решении стратегических задач социально-экономического развития и реализации конкурентных преимуществ, связанных с инновационными технологиями (Соколов, 2007; Позняк, Шашнов, 2011).

Обоснованиями приоритетов научно-технологического развития занимались в США, Европе и Японии. В США с 1991 г. Конгресс начал запрашивать «Доклад по национальным критическим технологиям» (см. об этом: Popper, Wagner, Larson, 1998; Wagner, Popper, 2003). С начала 2000-х гг. Франция на регулярной основе начала разработку проекта «Сто ключевых технологий» (Louvét, 2000; Durand, 2003). Во многих странах (Великобритания, Германия, Япония, Китай, Корея и др.) в основу процесса обоснования научно-технологических приоритетов положена методология «форсайт», которая охватывает все крупнейшие направления развития науки, техники и технологий. В Японии начиная с конца 1960-х гг. форсайты технологий проводят каждые пять лет.

Форсайт технологий проводится и в России. Результаты форсайт-проектов берутся за основу при разработке стратегий развития российского научно-исследовательского и промышленного комплексов. Результатом форсайтов является определение приоритетных направлений развития науки, техники и технологий (критические технологии) и выявление перспективных высокотехнологичных рынков (проектов Национальной технологической инициативы – далее НТИ). С 1996 г. в РФ формируются перечни критических технологий (рис. 1).

После 2011 г.⁴ перечень критических технологий не обновлялся, но на основании проведенных масштабных форсайтов проявились рынки НТИ. В рамках НТИ делается акцент на рынки, где существует возможность сформировать отрасли нового технологического уклада, критические с точки зрения обеспечения национальной безопасности, а также высокого уровня и качества жизни населения.

С 2011 г. ведется статистический учет внутренних затрат на НИОКР в разрезе приоритетных направлений развития науки, технологий и техники: 1) информационно-телекоммуникационные системы; 2) индустрия наносистем; 3) науки о жизни; 4) рациональное природопользование; 5) энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика; 6) транспортные и космические системы.

⁴ Разработка НТИ началась в соответствии с поручением Президента России В.В. Путина по реализации послания Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» от 7 июля 2011 г. N 899.

Рисунок 1

**Перечень критических технологий 1996–2011 гг.
и рынков НТИ 2014 г.**



Источник: Составлен авторами.

Стратегией научно-технологического развития РФ, принятой в 2016 г., также определены приоритеты научно-технологического развития: а) цифровые технологии, новые материалы; б) ресурсосберегающая энергетика; в) высокотехнологичное здравоохранение; г) агрохозяйство и продукты питания; д) национальная безопасность; е) связанность территории и развитие транспорта; ж) взаимодействие человека, природы и технологий.

Очевидно, что научно-технологические приоритеты и перечни критических технологий меняются достаточно часто. Часть из них сохраняется и трансформируется, часть просто исчезает. Безусловно, приоритеты научно-технологического развития страны должны быть гибкими и отвечать на «большие вызовы». Совокупность «больших вызовов» формирует комплексные исследовательские программы полного жизненного цикла, которые осуществляются с учетом прогноза их влияния на достижение устойчивости в области национальной и экономической безопасности.

Однако, авторы данной статьи полагают, что частая корректировка приоритетов ведет к потере системности и последовательности государственной научно-технологической политики. Проблемой также является отсутствие открытой информации о взаимосвязи реализованных комплексных целевых программ по приоритетным направлениям научно-технологического развития с социально-экономическими и экологическими эффектами. Так, например, не проводится оценка влияния субсидирования на результаты инновационного развития отраслей промышленности, не осуществляется мониторинг взаимосвязи государственных расходов по федеральным целевым программам и уровня патентной активности по приоритетным направлениям. Указанная проблема прямо связана с отсутствием единого классификатора приоритетов (критические технологии, приоритеты, рынки НТИ и др.). Это сильно затрудняет процесс мониторинга результативности реализации приоритетов научно-технологического и инновационного развития РФ.

Отметим, что сегодня определение приоритетов научно-технологического развития происходит в двух направлениях. Во-первых, на регулярной основе актуализируются приоритетные направления научно-технологического развития и перечни критических технологий в соответствии с задачами социально-экономическими программ (см. рис. 1). Во-вторых, с 2014 г. разрабатывается перечень приоритетных научных задач, которые становятся основой государственных заданий сегменту научных организаций. Реализация указанных направлений предполагает использование совокупности механизмов научно-технической и инновационной политики: 1) федеральные и региональные целевые программы; 2) программы институтов развития (федеральные и региональные, фонд поддержки промышленности, науки, инноваций и инвестиций и др.); 3) программы инновационного развития корпораций с государственным участием; 4) государственные задания научным организациям и вузам в рамках программ фундаментальных исследований; 5) программы формирования и развития кластеров; 6) инструменты косвенной финансовой и нефинансовой поддержки.

Научная проблема, гипотеза, цели исследования

Проведенный анализ выявил недостатки сложившейся в настоящее время методологии определения научно-технологических приоритетов. Они связаны с преимущественной ориентацией на тренды зарубежных стран, недооценкой национальных технологических интересов на мировом рынке, распылением бюджетных средств на избыточное количество приоритетов, а также разобщенностью интересов государства, научного сектора, корпораций и общества.

В частности, несмотря на декларацию целого ряда приоритетов, результатом реализации которых должно стать увеличение доли инновационных видов экономической деятельности, сальдо внешнеторговых операций по высокотехнологичным позициям свидетельствует о сильном расхождении с научно-технологическими приоритетами. Россия по-прежнему остается чистым экспортером сырьевых ресурсов, а на протяжении многих лет в структуре российского экспорта сохраняется значительная доля продукции с низкой добавленной стоимостью. По данным Федеральной службы государственной статистики, в период 2013–2020 гг. доля высокотехнологичной продукции в общем объеме экспорта РФ колеблется в диапазоне 58,7–71,5%, а доля высокотехнологичной продукции в импорте – в диапазоне 10,0–14,5%, не демонстрируя устойчивой направленной динамики.

Мы полагаем, что низкая доля технологических инноваций и высокая зависимость от импорта технологий и высокотехнологичной продукции обусловлены низкой эффективностью и результативностью научно-исследовательской деятельности. Очевидна необходимость выработки системного подхода к выбору мер государственной поддержки научного сектора и реализации механизмов государственного управления по приоритетам научно-технологического развития.

Основная гипотеза нашего исследования заключается в том, что *механизмы государственного управления и научно-исследовательской результативности в разрезе приоритетов научно-технологического развития не согласованы.*

Для доказательства данной гипотезы авторы ставили перед собой такие задачи, как: 1) анализ динамики общего финансирования научных исследований и разработок; 2) оценка основных механизмов государственного управления по достижению определенных научно-технологических приоритетов; 3) оценка результативности научного сектора по приоритетам научно-технологического развития; 4) сопоставление наиболее эффективных приоритетов с объемами их финансирования.

Гипотеза проверялась с использованием данных об объемах финансирования научно-технологического развития по механизмам государственного управления по приоритетам (статистические данные Федеральной службы государственной статистики РФ, Министерства науки и высшего образования РФ, Российского научно-исследовательского института экономики, политики и права в научно-технической сфере, аналитические данные Нацио-

нального исследовательского университета «Высшая школа экономики» о результативности науки, данные международных баз Web of Science и Scopus о публикационной активности, данные World Organization Intellectual Property о поданных заявках на патенты).

Исследование. Результаты и обсуждение

В качестве механизма достижения национальных целей и реализации национальных стратегических задач научно-технического развития определены национальные проекты и госпрограммы, комплексные научно-технические программы. Приоритеты, обозначенные в Стратегии научно-технологического развития, учитываются при разработке широкого круга стратегических и программных документов. Ряд приоритетов, в частности генетические исследования и цифровые технологии, тесно связаны с оборонными проблемами и проблемами обеспечения безопасности и поэтому входят в закрытые программные документы.

Структура внутренних затрат на исследования и разработки по приоритетным направлениям⁵ показывает, что третья их часть приходится на приоритет «транспортные и космические системы», десятая часть – на приоритет «информационно-коммуникационные системы» (табл. 1). Эти приоритеты, а также приоритет «индустрия наносистем» Стратегии научно-технологического развития 2011 г. в совокупности соответствуют таким приоритетам Стратегии научно-технологического развития 2016 г., как приоритет (е) – связанность территории и транспортных и телекоммуникационных систем, а также приоритет (а) – сквозные цифровые технологии и новые материалы. Таким образом, только на эти два приоритетных направления Стратегии научно-технологического развития приходится 41,7% всех внутренних затрат на исследования и разработки в 2019 г.

Также значительную долю занимает приоритет «энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика», который соответствует приоритету 2016 г. (б) – экологически чистая и ресурсосберегающая энергетика. В 2019 г. на его долю приходится 13,7% всех внутренних затрат на НИОКР. Важно также отметить, что растет доля приоритета «науки о жизни» (с 6 до 9,2%), что соответствует приоритету 2016 г. (в) – «переход к персонализированной медицине, высокотехнологичному здравоохранению и технологиям здоровьесбережения, в том числе за счет рационального применения лекарственных препаратов (прежде всего антибактериальных)».

Основным источником финансирования российской науки являются средства государственного сектора, которые составляют две трети от общего объема финансирования, в то время как в ведущих странах мира ситуация диаметрально противоположная – большую часть объема средств на науку

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. N 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/33514> (дата обращения: 24.11.2020).

составляют средства предпринимательского сектора. Сохраняется тенденция роста доли расходов на научные исследования в области национальной обороны, а также в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности (этот показатель вырос до 45,9%) (Ильина, Жарова, Клыпин, Ясаков, 2019). Такую тенденцию нельзя назвать положительной, однако она соответствует приоритету (д) Стратегии научно-технологического развития РФ, связанного с противодействием угрозам национальной и экономической безопасности.

Таблица 1

**Внутренние затраты на научные исследования
и разработки по приоритетным направлениям
развития науки, технологий и техники
по приоритетным направлениям, 2013–2019 гг.**

	Всего, млн руб.		Доля от всех затрат на исследования и разработки, %	
	2013	2019	2013	2019
Внутренние затраты на научные исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники, из них:	491 274,7	804 487,5	100,0	100,0
информационно-телекоммуникационные системы	60 031,7	88 471,6	12,2	11,0
индустрия наносистем	18 708,1	25 003,8	3,8	3,1
науки о жизни	29 366,1	73 939,1	6,0	9,2
рациональное природопользование	33 309,2	57 107,5	6,8	7,1
энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика	76 417,1	110 366,7	15,6	13,7
транспортные и космические системы	185 397,6	247 266,6	37,7	30,7

Источник: Составлена на основе данных Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 12.11.2020).

Примечание: В соответствии с перечнем, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. N 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации».

Государственное финансирование гражданской науки в 2019 г. по отношению к прошлому году увеличилось второй раз за пять лет более чем на 16% и составило 489,4 млрд руб. в 2019 г. Этот показатель рос с 2000 г., а в период 2014–2017 гг. снижался в среднем на 8,3% за год.

При этом, согласно планам, в 2020–2021 гг. из бюджета на гражданскую науку ежегодно будет выделяться от 416,3 млрд до 460,7 млрд руб. Это повысит долю расходов на науку в федеральном бюджете до 2,89%. В структуре

на фундаментальные исследования будет расходоваться около 35%, а на прикладные – около 65%⁶.

В настоящее время основными инструментами государственной поддержки научных исследований являются: гранты, государственные субсидии на реализацию комплексных проектов и государственные контракты, государственное задание бюджетным и автономным учреждениям. В структуре финансирования гражданской науки на 2018 г., при общем объеме в 371,4 млрд руб., доля ФЦП составляла 26,3%, государственное задание – 42,1%, научные фонды – 9,7%, 21,9% – другие источники финансирования⁷.

В рамках федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы» используется такой механизм, как субсидирование научно-производственной кооперации научных организаций и вузов с индустриальными партнерами. В результате появляются прикладные разработки, учитывающие требования и технологические возможности индустриальных партнеров.

Исследования и разработки присутствуют и будут присутствовать практически во всех государственных программах Российской Федерации (в 34 из 42 государственных программ), включая государственную программу вооружения. Исходя из содержания исследовательской части госпрограмм, можно оценить соответствие их приоритетам научно-технологического развития РФ (табл. 2). Больше всего средств направляется на финансирование исследований и разработок по программам научно-технологического развития, на космическую программу, по программам здравоохранения, авиационной промышленности. Значительные средства также идут на финансирование научных исследований в рамках программ развития электронной, атомной, судостроительной, фармацевтической промышленности, а также развития инноваций и информационного общества.

Наибольшее значение имеет Государственная программа Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», в соответствии с которой было выделено по подпрограмме 1 «Развитие национального интеллектуального капитала» в 2019 г. – 4,6 млрд руб.; подпрограмме 2 «Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского высшего образования» – 468,9 млрд руб.; подпрограмме 3 «Фундаментальные научные исследования для долгосрочного развития и обеспечения конкурентоспособности общества и государства» – 144,8 млрд руб.; подпрограмме 4 «Формирование и реализация комплексных научно-технических программ по приоритетам Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, а также научное, технологическое и инновационное развитие по широкому спектру направлений» – 16,5 млрд руб.; подпрограмме 5 «Инфраструктура научной, научно-техни-

⁶ По данным Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 12.11.2020).

⁷ Там же.

ческой и инновационной деятельности» – 33,2 млрд руб.; ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы» – 22,5 млрд руб. При этом финансирование в следующие годы по подпрограммам будет существенно увеличено.

Таблица 2

**Распределение объемов финансирования исследований
и разработок по государственным программам в соответствии
с приоритетами научно-технологического развития РФ,
2019–2021 гг., млн руб.**

№	Наименование государственной программы	Объемы финансирования исследований и разработок, в том числе по годам:			Полностью или (частично) соответствует приоритету научно-технологического развития РФ
		2019	2020	2021	
1	Научно-технологическое развитие Российской Федерации	214 138,8	234 363,6	251 987,6	а, б, в, г, д, ж
2	Космическая деятельность России	71 280,5	67 899,1	63 103,3	а, (б), (в), (д)
3	Развитие здравоохранения	39 750,9	49 140,3	50 807,4	в, д, (ж)
4	Развитие авиационной промышленности	36 581,5	44 774,8	39 804,8	(а), (е)
5	Обеспечение обороноспособности страны	12 062,4	12 546,3	12 789,3	(а), д, (е)
6	Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности	9 058,1	9 692,9	9 692,9	а, (в)
7	Развитие атомного энергопромышленного комплекса	8 142,7	7 629,3	6 755,5	а, б, (д)
8	Экономическое развитие и инновационная экономика	6 933,4	6 904,0	6 987,6	(а), (д), е
9	Развитие рыбохозяйственного комплекса	5 516,7	5 656,1	4 598,8	г
10	Развитие фармацевтической и медицинской промышленности	4 638,3	4 796,0	5 420,6	(а), в, (д)
11	Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений	5 994,0	4 337,0	4 337,0	(а), б, (д), (е)
12	Информационное общество	3 509,5	2 872,8	2 935,3	а, в, е, ж
13	Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	2 558,4	2 432,1	1 752,0	д, (е)

№	Наименование государственной программы	Объемы финансирования исследований и разработок, в том числе по годам:			Полностью или (частично) соответствует приоритету научно-технологического развития РФ
		2019	2020	2021	
14	Охрана окружающей среды	2 163,3	2 189,0	2 299,4	(д)
15	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	1 826,9	1 867,1	1 986,1	г, (д)
16	Развитие культуры и туризма	657,3	1 791,0	1 884,6	(е), ж
17	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	1 355,7	1 408,3	1 433,0	(а), д
18	Развитие энергетики	1 039,2	1 079,3	1 102,4	(а), б, (д)
19	Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации	687,7	655,7	629,8	(ж)
20	Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации	94,4	361,3	1 402,4	б, (д), е
21	Развитие лесного хозяйства	503,4	507,4	531,7	(б),
22	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	535,0	451,5	459,2	а, (б), (в), (д), е
23	Развитие физической культуры и спорта	454,8	460,4	455,5	(ж)
24	Развитие транспортной системы	400,9	394,9	394,9	е
25	Юстиция	357,2	376,5	392,6	ж
26	Развитие образования	408,2	314,7	326,6	(д), ж
27	Содействие занятости населения	328,7	309,0	316,9	(д)
28	Внешнеполитическая деятельность	175,1	175,1	175,1	(д)
29	Воспроизводство и использование природных ресурсов	163,6	159,2	148,7	(а), б, (г), (д)
30	Управление федеральным имуществом	92,2	95,6	99,5	
31	Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	91,1	91,2	93,9	(д), е
32	Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков	10,5	6,9	6,9	

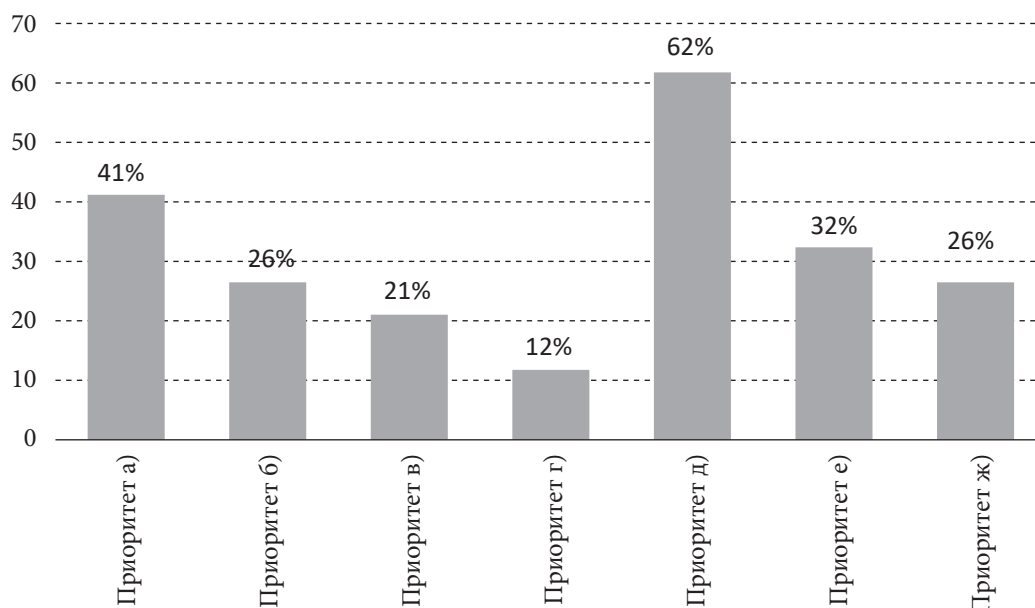
№	Наименование государственной программы	Объемы финансирования исследований и разработок, в том числе по годам:			Полностью или (частично) соответствует приоритету научно-технологического развития РФ
		2019	2020	2021	
33	Социальная поддержка граждан	2,9	2,9	2,9	ж
34	Развитие внешнеэкономической деятельности	7,0	0,0	0,0	(д)
Итого по государственным программам		431 520	465 741	475 114	

Источник: Составлена авторами на основе Материалов к заседанию Совета при Президенте РФ по науке и образованию 27 ноября 2018 г. и Федерального закона N 556362-7 «О Федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Анализ показывает, что на первом месте по полному и частичному соответствию государственных программ (62%) Стратегии научно-технологического развития РФ находится приоритет (д) – противодействие угрозам национальной и экономической безопасности (рис. 2). Второе место (41%) по соответствию содержанию федеральных программ занимает приоритет (а). На третьем месте (32%) находится приоритет (е) – связанность территории и развитие транспортных и телекоммуникационных систем.

Рисунок 2

Доля государственных программ РФ, полностью и частично соответствующих приоритетам Стратегии научно-технологического развития РФ, %

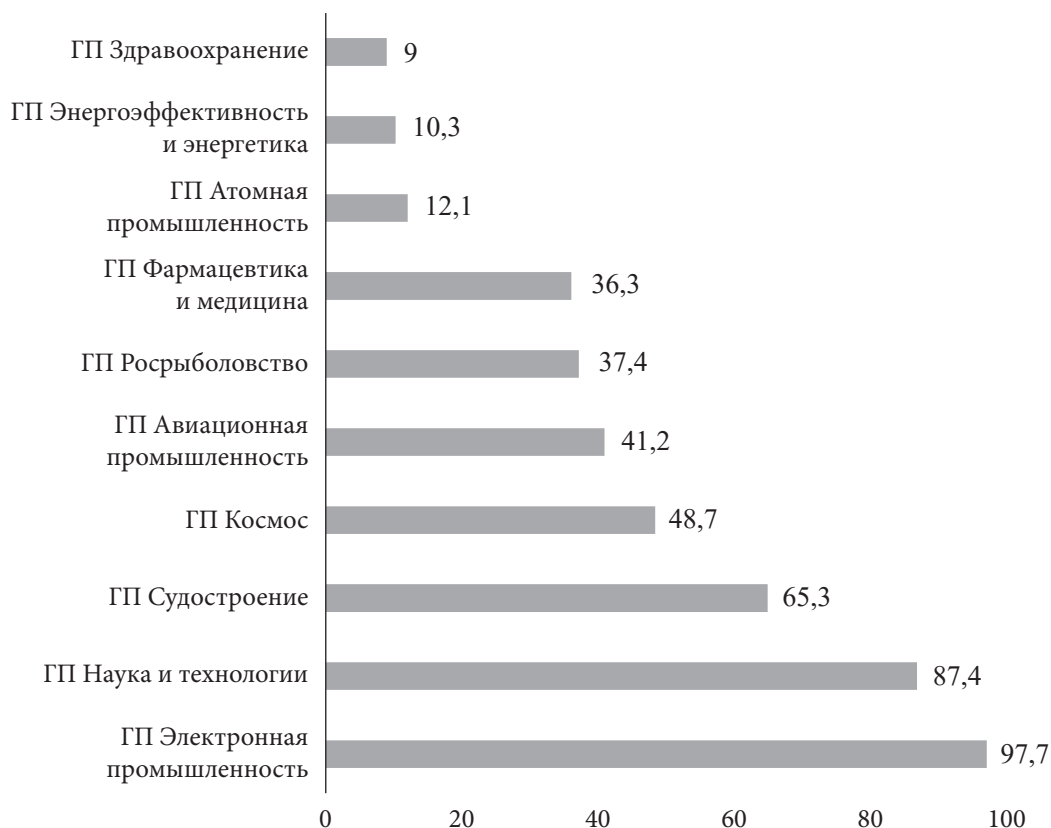


Источник: Составлен авторами.

Можно рассчитать степень «научности» государственных программ по состоянию на 2018 г., учитывая долю расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования в рамках госпрограмм (рис. 3).

Рисунок 3

**Доля затрат на исследования и разработки
в структуре расходов государственных программ
(«научность» государственных программ), 2018 г., %**



Источники: Составлен авторами по данным Российского научно-исследовательского института экономики, политики и права в научно-технической сфере (РИЭПП) Минобрнауки России. URL: <https://rier.ru/> (дата обращения: 12.11.2020); Финансирование науки в цифрах / И. Е. Ильина, Е. Н. Жарова, А. В. Клыпин, А. В. Ясаков. – М.: IMG Print, 2019.

Анализ финансирования гражданской науки по ведомствам (федеральные органы исполнительной власти) показывает, что с 2016 г. произошло повышение финансирования через Минобрнауки РФ с 10,2 до 41,8% в 2019 г. от объема затрат бюджета на исследования в основном за счет снижения доли финансирования Роскосмоса. Доля финансирования через Минпромторг остается на одном уровне в абсолютном и относительном выражении и составляет 56 млрд руб. и 13–15% соответственно (Ильина, Жарова, Каменский, Ясаков, 2019).

Грантовая поддержка научных исследований осуществляется на конкурсной основе и реализуется в основном через научные фонды и в рамках отдельных постановлений Правительства РФ. Эффективность данного инструмента зависит от того, как формируются группы экспертов, от возможности привлечения международных экспертов и от приоритетов научно-технологического развития. В качестве основных механизмов грантового финансирования науки нужно назвать Российский фонд фундаментальных исследований, Российский научный фонд и Фонд содействия инновациям, которые стали основой грантового финансирования исследований.

Поддержка РНФ распределяется среди академических институтов и университетов. Всего было поддержано более 5,5 тыс. проектов, в которых приняли участие более 45 тыс. исследователей. Общий объем фонда вырос с 5,2 млрд в 2017 г. до 20,8 млрд в 2019 г. К 2019 г. по сравнению с 2015 г. в два раза вырос объем финансового обеспечения, объединенного РФФИ (с 11 млрд до 22,2 млрд руб.). Размер финансирования Фондом содействия инновациям существенно не изменялся и в 2019 г. составил 5,8 млрд руб.

Реализация грантового механизма предполагает рост доли молодых ученых в составе научных коллективов и числа публикаций в высокотируемых изданиях, это также означает большее привлечение ученых как к лекторской деятельности, так и к участию в научных исследованиях в России.

Структура грантовой поддержки в части РФФИ по приоритетам научно-технологического развития РФ показывает, что наиболее поддерживаемые направления исследований связаны с цифровыми производственными технологиями (42,7% всех поддержанных проектов), экологически чистой энергетикой (13,3%) и развитием высокотехнологичной медицины и здравоохранения (22,3%) (рис. 4).

Таким образом, анализ структуры внутренних затрат на НИОКР, финансирования государственных программ и грантового финансирования по приоритетным направлениям, выделенным в Стратегии научно-технологического развития, показывает, что *совершенно справедливо наиболее востребованным является приоритет (а) – сквозные цифровые технологии и новые материалы* (табл. 3).

Данное направление занимает первое место при реализации такого механизма, как грантовое (конкурсное) финансирование, входит в число трех высших приоритетов всех рассмотренных механизмов.

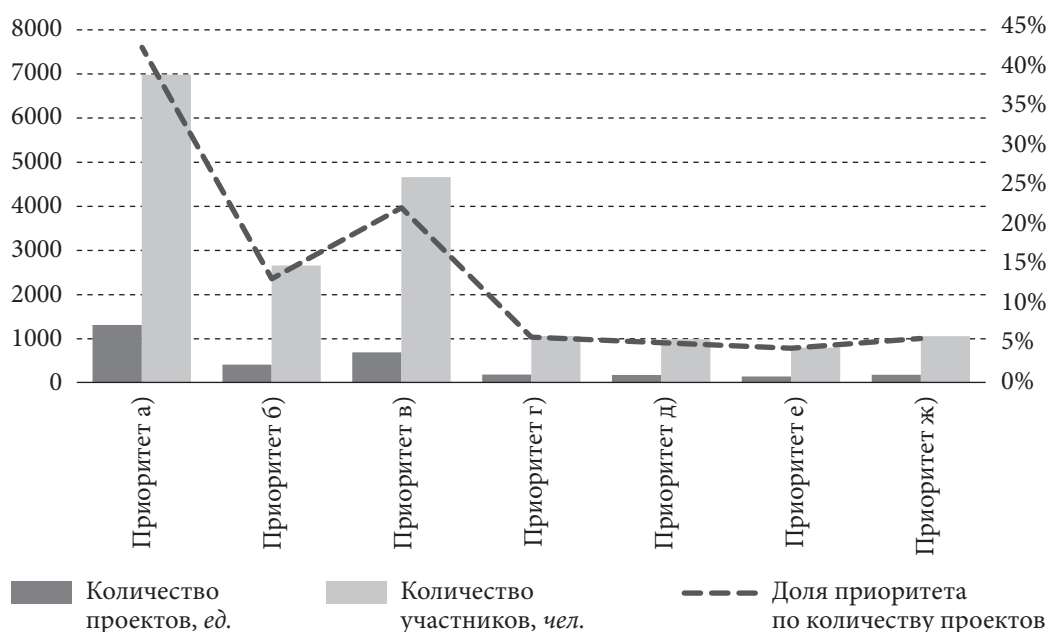
Вторым по востребованности является приоритет (е) – связанность территории и развитие транспортных и телекоммуникационных систем.

Этот приоритет занимает первое место по прямому финансированию исследований и разработок, входит в число трех высших приоритетов двух из рассмотренных механизмов.

И, наконец, *третьим по востребованности является приоритет (б) – экологически чистая и ресурсосберегающая энергетика.*

Рисунок 4

Проекты Российского фонда фундаментальных исследований в разрезе приоритетов Стратегии научно-технологического развития РФ



Источник: Составлен авторами по данным Российского научно-исследовательского института экономики, политики и права в научно-технической сфере (РИЭПП) Минобрнауки России. URL: <https://rier.ru/> (дата обращения: 12.11.2020); Финансирование науки в цифрах / И. Е. Ильина, Е. Н. Жарова, А. В. Клыпин, А. В. Ясаков. – М.: IMG Print, 2019.

Востребованность приоритета (а) обусловлена сложившимися мировыми трендами технологического развития, а значимость приоритетов (е) и (б) – особенностями пространственного и отраслевого развития России.

Финансирование исследований по приоритетам на конкурсной основе осуществляется и через институты инновационного развития и венчурные фонды. Среди важнейших из них можно назвать Фонд «Сколково» с финансированием в 2018 г. 6,4 млрд руб. по технологическим проектам медицинского, информационного, промышленного и энергетического характера, полностью соответствующим научно-технологическим приоритетам. Фонд инфраструктурных и образовательных программ (ФИОП) с финансированием исследовательских проектов в размере около 2,7 млрд руб., а также АО «РОСНАНО», АО «Российская венчурная компания», Фонд содействия инновациям (ФСИ) финансируют инновационные проекты по целому комплексу технологических направлений, соответствующих Стратегии научно-технологического развития РФ (Ильина, Жарова, Каменский, Ясаков, 2019).

Государственная субсидия на реализацию комплексных проектов предоставляется на конкурсной основе и предполагает передачу интеллектуальной собственности инициатору проекта для дальнейшей коммерциализации с обязательством софинансировать проект. Такой вид финансирования

ния предусматривает сопровождение, приемку выполняемых работ и мониторинг использования результатов.

Формирование спроса на результаты научно-исследовательской деятельности в частном сегменте осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. N 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства». За последние восемь лет оказана прямая государственная поддержка более 300 проектам, которые осуществляются на основе кооперации российских промышленных предприятий и научных групп из 93 университетов и семи научных институтов. На эти проекты из бюджета направлено 42,4 млрд руб. и 55,3 млрд руб. средств предприятий.

Существенная роль в обеспечении реализации научно-технологических приоритетов отводится инструментам поддержки исследований и разработок с привлечением частных ресурсов, в том числе финансированию из госбюджета проектов по научной кооперации высших учебных заведений с предприятиями высокотехнологичных секторов экономики (5,2 млрд руб.), «Национальной технологической инициативы» (4,9 млрд руб.), привлечению ведущих ученых в российские образовательные организации (2,1 млрд руб.) (Ильина, Жарова, Клыпин, Ясаков, 2019).

Развитие таких инструментов стимулирования исследований и разработок вместе с механизмом поддержки исследователей в форме грантов должно существенно повлиять на результативность НИОКР, а также эффективность использования бюджетных средств и средств внебюджетных источников. Исследуя динамику распределения государственных ресурсов по названным выше инструментам, следует отметить рост финансирования Национальной технологической инициативы (рост с 2 млрд в 2017 г. до названных 4,9 млрд в 2019 г.), сохранение затрат на привлечение ведущих зарубежных ученых и финансирование научной кооперации с вузами и высокотехнологичными предприятиями.

В 2000–2017 гг. в секторе исследований и разработок наблюдался ежегодный рост стоимости основных средств, машин и оборудования в постоянных ценах, а также стоимость из расчета на одного исследователя. В 2017 г. стоимость основных средств в сфере исследований и разработок превысила уровень 2002 г. в 1,8 раза, стоимость машин и оборудования – в 2,4 раза, в расчете на одного исследователя в 2017 г. – 5464,8 тыс. руб. (рост в 9,8 раза). Стоимость машин и оборудования в возрасте до пяти лет в 2017 г. составляла 42,1% от общей стоимости машин и оборудования (Ильина, Жарова, Клыпин, Ясаков, 2019).

Развитие инфраструктуры предполагает предоставление доступа ученым и исследователям к дорогостоящим исследовательским комплексам и научному оборудованию через создание центров коллективного пользования (ЦКП) и уникальных научных установок (УНУ). В России функционируют 589 ЦКП с оборудованием общей стоимостью 66,3 млрд руб. и 351 УНУ с оборудованием на 31,6 млрд руб. Здесь помимо абсолютных показателей важна эффективность

мероприятий по развитию научной инфраструктуры, прежде всего, с точки зрения получения значимых научных результатов. Свидетельством эффективности является то, что при затратах на содержание УНУ и ЦКП, составившим, по данным за 2017 г., около 14 млрд руб., услугами этих структур на сумму более 19 млрд руб. воспользовались 7,3 тыс. организаций. Выводы об эффективности использования оборудования делаются экспертными советами и ответственными руководителями структурных подразделений ЦКП за результативность его использования на основании оценки новизны исследований.

Реализация отдельных научно-технологических приоритетов предполагает исполнение крупномасштабных научных проектов – мегапроектов, в рамках создаваемых специально для этого научных кластеров, инновационной инфраструктуры. Национальным проектом «Наука» предусмотрено создание в РФ пяти уникальных научных установок «мегасайенс», связанных в основном с развитием энергетических технологий. На осуществление этих задач проектом предусмотрены дополнительные бюджетные ассигнования до 2024 г. в размере 92,5 млрд руб. Эти мероприятия станут составной частью реализации приоритетных направлений научно-технологического и инновационного развития РФ.

Стремительное развитие благодаря новым цифровым технологиям получает информационная инфраструктура, которая обеспечивает доступ к специализированным информационно-аналитическим базам данных, электронным книгам и научным журналам, образцам, массивам структурированных данных. Научно-технологическое развитие невозможно без современных платформ, которые составляют сегодня базу цифровой экономики. Платформа исследований и разработок создает условия работы для рядовых исследователей и стимулирует конкуренцию научных коллективов, при этом предоставляет возможность реализации сетевых форм организации деятельности.

Сравнительно новыми элементами инфраструктуры в регионах становятся создаваемые научно-образовательные центры мирового уровня (НОЦ). Они предполагают создание среды партнерства научных организаций, ведущих университетов и крупной промышленности, ориентируя не на проведение фундаментальных и прикладных исследований, а на использование исследовательских компетенций ученых для решения задач крупной промышленности с привлечением малых и средних инновационных компаний. Здесь можно назвать:

- Пермский НОЦ «Рациональное недропользование», действующий в сфере приоритетов Стратегии научно-технологического развития РФ (б) и (д);
- НОЦ «Инновационные решения в АПК», г. Белгород – приоритет (г);
- НОЦ «Кузбасс», г. Кемерово – приоритет (б);
- НОЦ Нижегородской области «Техноплатформа 2035» – приоритеты (а) и (в);
- Западно-Сибирский межрегиональный НОЦ – приоритеты (б) и (ж).

Нужно отметить, что создаваемые центры, вероятно, будут расширять научно-технологические области деятельности, поэтому соотнесение их профиля с приоритетами научно-технологического развития Российской Федерации нельзя назвать окончательным. Финансирование НОЦ будет осуществ-

вляться в размере 8,6 млрд руб. за счет федерального бюджета с привлечением внебюджетных источников в объеме около 35 млрд руб.

Далее необходимо сопоставить востребованность приоритетов научно-технологического развития в механизмах государственного управления с эффективностью научно-исследовательской деятельности, которая определяется, в первую очередь, через патентную и публикационную активность.

Заявки на патенты являются практическим проявлением реализации приоритетов научно-технологического развития любой страны. В 2018 г. 42,9% всех поданных заявок на патенты резидентами Российской Федерации приходилось на приоритет Стратегии научно-технологического развития (а), связанный с развитием сквозных цифровых технологий. Это соответствует финансовым усилиям государства, предпринятым для реализации данного приоритета.

Как уже отмечалось, среди механизмов государственного управления второе и третье по значимости места занимают приоритеты (е) – связанность территории и (б) – экологически чистая и ресурсосберегающая энергетика. Однако патентная активность по данным приоритетам крайне незначительная – 7,0 и 7,1% соответственно. *Данный факт наглядно демонстрирует несогласованность объемов государственной поддержки приоритетов и их эффективности.* В то время как государственное финансирование идет на поддержку одних приоритетов, заявки на патенты подаются совершенно по другим приоритетам, а именно приоритетам (г) и (в).

В целом по количеству поданных заявок на патенты Россия занимает девятое место в мире, причем *более высокие места патентной активности Россия занимает по приоритетам (д) и (е) – противодействие угрозам и связанность территории* (табл. 3).

Таблица 3

**Позиции России по патентной и публикационной активности
в разрезе приоритетов научно-технологического развития РФ,
2018 г.**

	Место России по показателю «количество заявок на патенты»	Место России по показателю «количество публикаций в WoS»	Место России по показателю «количество публикаций в Scopus»
Приоритет (а)	9	9	6
Приоритет (б)	10	7	6
Приоритет (в)	11	17	15
Приоритет (г)	9	12	10
Приоритет (д)	7	9	9
Приоритет (е)	8	13	6
Приоритет (ж)	9	4	8

Источник: Составлена по данным World Organization Intellectual Property. URL: <https://www.wipo.int/portal/en/index.html> (дата обращения: 27.11.2020); Web of Science Core Collection. URL: www.webofknowledge.com (дата обращения: 27.11.2020); Scopus. URL: www.scopus.com (дата обращения: 27.11.2020).

В отношении публикационной активности ситуация с рассогласованностью финансирования приоритетов и результативностью научной деятельности повторяется. Первое место по количеству публикаций российских ученых в международной базе Web of Science занимает приоритет (а) – сквозные цифровые технологии и новые материалы: 26,7% статей. Далее по количеству статей идут приоритеты (б) – экологически чистая и ресурсосберегающая энергетика (18,4%) и (д) – противодействие угрозам (16,2%). Приоритет (е), существенно поддерживаемый механизмами государственного управления, занимает лишь последнее, седьмое место.

По публикационной активности Россия также занимает девятое место в мире по данным международных баз Web of Science и Scopus, причем более высокие места отмечаются по приоритетам (б) и (ж).

Итак, в результате проведенного исследования мы установили, что: 1) в структуре расходов на финансирование научных исследований и разработок преобладают бюджетные источники; 2) в настоящее время основными инструментами государственной поддержки научных исследований являются: гранты, государственные субсидии на реализацию комплексных проектов и государственные контракты, государственное задание бюджетным и автономным учреждениям, при этом разные инструменты ориентируются на разные научно-технологические приоритеты; 3) перечень приоритетных направлений научно-технологического развития, по которым отмечается высокая результативность научного сектора, отличается от тех приоритетов, которые активно финансируются за счет средств бюджета. Это позволяет считать гипотезу о рассогласованности механизмов государственного управления и научно-исследовательской результативности в разрезе приоритетов научно-технологического развития подтвержденной.

Таким образом, степень реализации приоритетов научно-технологического развития нельзя назвать достаточной. Нужно признать, что научно-технологические приоритеты требуют дополнительного внимания, совершенствования механизмов поддержки научных исследований, развития элементов инфраструктуры, активных действий по сохранению и усилению кадрового потенциала.

Эмпирически подтвержденный факт отсутствия системного подхода к вопросу финансирования исследований и разработок по приоритетам научно-технологического развития позволил сформулировать ряд предложений.

Во-первых, для эффективного расходования средств государственных заданий научным организациям и вузам, средств научных фондов, бюджетов государственных программ и средств институтов развития необходима их консолидация на ограниченном перечне приоритетов, по которым возможен научный прорыв и имеется существенный задел. Система оценивания эффективности государственных расходов на каждый отдельный приоритет научно-технологического развития должна включать показатели публикационной и патентной активности в разрезе каждого отдельного приоритета.

Во-вторых, нужно расширить действующие механизмы государственного управления в сфере научно-технологического развития за счет механизмов стимулирования спроса на результаты фундаментальных и прикладных исследований, которые должны быть распределены между заявленными приоритетами.

В-третьих, требуется совершенствование механизма координации интересов государства, научного сектора, корпораций и общества в части обоснования приоритетов научно-технологического развития, реализация которых позволит обеспечить не только мировое лидерство страны в отдельных технологических сегментах, но и положительные экстерналии для государства и общества.

Заключение

Стратегия научно-технологического развития России опередила систему целеполагания и установила приоритеты для сектора исследований и разработок. Вместе с тем успех реализации Стратегии зависит от результативности и эффективности используемых инструментов: механизмов системы финансирования фундаментальных и прикладных исследований, инфраструктуры научных исследований, кадровой политики, системы управления.

Проведенное авторами исследование позволило подтвердить гипотезу о рассогласованности механизмов государственного управления и научно-исследовательской результативности в разрезе приоритетов научно-технологического развития. Так, на основе анализа структуры внутренних затрат на НИОКР, финансирования государственных программ и грантового финансирования были установлены три высших приоритета научно-технологического развития из выделенных в Стратегии научно-технологического развития РФ: это приоритет (а) – сквозные цифровые технологии и новые материалы, приоритет (е) – связанность территории и развитие транспортных и телекоммуникационных систем и приоритет (б) – экологически чистая и ресурсосберегающая энергетика.

Однако позиции России на патентном и публикационном полях по данным трем приоритетам не столь существенны. Сопоставление востребованности приоритетов научно-технологического развития в механизмах государственного управления и эффективности научно-исследовательской деятельности показало, что патентная активность по приоритетам (е) и (б) крайне незначительная. Данный факт наглядно демонстрирует рассогласованность объемов государственной поддержки приоритетов и их эффективности. В то время как государственное финансирование идет на поддержку одних приоритетов, заявки на патенты подаются совершенно по другим приоритетам, а именно приоритетам (г) и (в). В отношении публикационной активности ситуация с рассогласованностью финансирования приоритетов и результативностью научной деятельности повторяется. Так, например, приоритет (е), существенно поддерживаемый механизмами государственного управления, занимает лишь последнее, седьмое место.

Таким образом, в настоящее время государственная поддержка отдельных научно-технологических приоритетов осуществляется весьма конъюнктурно, учитываются преимущественно особенности пространственного и отраслевого развития страны. Из чего следует, что механизмы государственного управления требуют более пристального внимания в части повышения эффективности государственных расходов и нефинансовых мер поддержки научно-исследовательского сектора для обеспечения научно-технологического развития по приоритетным направлениям.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бредихин С.В., Гершман М.А., Кузнецова Т.Е. Управление технологическим развитием: зарубежные практики // Инновации. – 2015. – № 6. – Т. 200. – С. 71–83.
2. Васецкая Н. О. Программно-целевое управление как инструмент финансовой реализации федеральных целевых программ // Экономика науки. – 2019. – Т. 5. – № 3. – С. 160–169.
3. Выявление приоритетных научных направлений: междисциплинарный подход / отв. ред. И.Я. Кобринская, В.И. Тищенко. – М.: ИМЭМО РАН, 2016.
4. Гудкова А.А., Турко Т.И. Формализация основных этапов государственного администрирования научно-технологического развития России // Экономический вестник университета. Сборник научных трудов ученых и аспирантов. – 2014. – № 22/1. – С. 21–25.
5. Дежина И.Г., Пономарев А.К. Перспективные производственные технологии: новые акценты в развитии промышленности // Форсайт. – 2014. – Т. 8. – № 2. – С. 16–29.
6. Дементьев В.В., Слободяник С.Н. Государственные программы как инструмент реализации стратегии научно-технологического развития Российской Федерации // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. – 2017. – № 1. – С. 316–335.
7. Звягинцев П.С. Государственные программы как фактор инновационного развития и импортозамещения в России // Вестник института экономики РАН. – 2015. – № 6. – С. 44–55.

8. Капогузов Е.А., Запека Л.И. Государственные программы как новый инструмент государственного управления: к вопросу об оценке эффективности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2014. – № 3. – С. 12–21.
9. Клыпин А.В., Калюжный К.А. Научно-технологические приоритеты России: проблемы формирования, корректировки и реализации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – № 45. – С. 18–33.
10. Комков Н.И., Романцов В.С., Лазарев А.А. Программно-целевое управление научно-технологическим развитием: искусство или эффективный механизм? // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2016. – Т. 7. – №. 3 (27). – С. 82–90.
11. Мазилев Е.А. Применение программно-целевого подхода в управлении развитием научно-технологического пространства // Научный вестник Южного института менеджмента. – 2019. – № 4. – С. 11–19.
12. Мельников Р.М. Изменения подходов к финансированию научно-инновационных программ и проектов в современной мировой практике // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – Т. 9. – №. 29. – С. 2–13.
13. Миндели Л.Э., Медведева Т.Ю., Остапюк С.Ф. Тенденции развития российской и мировой науки. – М.: ИПРАН, Наука, 2014.
14. Миндели Л.Э., Черных С.И. Финансирование фундаментальных исследований в России: современные реалии и формирование прогнозных оценок // Проблемы прогнозирования. – 2016. – № 3. – С. 111–122.
15. Петраков Н.Я., Цветков В.А. Система стимулирования финансирования науки и высокотехнологического, наукоемкого сектора экономики // Актуальные проблемы экономики и управления. – 2014. – № 1. – С. 131–140.
16. Позняк А.Ю., Шашнов С.А. Научно-технологические приоритеты для модернизации российской экономики // Форсайт. – 2011. – Т. 5. – № 2. – С. 48–56.
17. Прогноз научно-технологического развития России: 2030 / под общ. ред. И. Агамирзяна, М.Я. Блинкина, Л.М. Гохберга, Н. Касимова, М. Кирпичникова, Л. Огородова, С. Филиппова, А.Б. Ярославцева. – М.: Министерство образования и науки Российской Федерации, 2014.
18. Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Погребняк Е.В., Кузнецов Б.В. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. – 2014. – Т. 8. – № 4. – С. 6–23.
19. Соколов А.В. Метод критических технологий // Форсайт. – 2007. – Т. 1. – № 4. – С. 64–74.
20. Соколов А.В., Чулок А.А., Месропян В.Р., Шашнов С.А. Формирование национальной системы технологического прогнозирования: проблемы и перспективы // Инновации. – 2013. – № 12. – Т. 182. – С. 34–43.
21. Сорокин Д.Е., Сухарев О.С. Эффективность экономических систем и проблема финансирования науки // Экономические системы. – 2014. – № 1. – С. 52–60.
22. Узяков М.Н. Эффективность использования первичных ресурсов как индикатор технологического развития: ретроспективный анализ и прогноз // Проблемы прогнозирования. – 2011. – №. 2. – С. 3–18.
23. Феоктистова О.А., Фокина Т.В. Особенности планирования и выделения государственных средств на науку за рубежом // Финансы и кредит. – 2015. – № 39. – С. 23–40.

24. Финансирование науки в цифрах / И.Е. Ильина, Е.Н. Жарова, А.В. Клыпин, А.В. Ясаков. – М.: IMG Print, 2019.
25. Фонды поддержки научной, научно-технической инновационной деятельности / И.Е. Ильина, Е.Н. Жарова, А.С. Каменский, А.В. Ясаков. – М.: IMG Print, 2019.
26. Фролов И.Э., Ганичев Н.А. Научно-технологический потенциал России на современном этапе: проблемы реализации и перспективы развития // Проблемы прогнозирования. – 2014. – №. 1. – Т. 142. – С. 3–20.
27. Широков А.А., Гусев М.С., Саяпова А.Р., Янговский А.А. Научно-технологическая компонента макроэкономического прогноза // Проблемы прогнозирования. – 2016. – №. 3. – С. 3–17.
28. Acemoglu D., Aghion P., Zilibotti F. Distance to frontier, selection, and economic growth // Journal of the European Economic Association. 2006. No. 4. Vol. 1. P. 37–74.
29. Akerlof K., Tyler C., Foxen S.E., Heath E., Gual Soler M., Allegra A., Cloyd E.T., Yarime M. A collaboratively derived international research agenda on legislative science advice // Palgrave Communications. 2019. No. 5. Vol. 1. Art. no. 108. URL: <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0318-6> (дата обращения: 27.11.2020).
30. Amankwah-Amoah J. The evolution of science, technology and innovation policies: A review of the Ghanaian experience // Technological Forecasting and Social Change. 2016. No. 110. P. 134–142.
31. An H.J., Ahn S.-J. Emerging technologies-beyond the chasm: Assessing technological forecasting and its implication for innovation management in Korea // Technological Forecasting and Social Change. 2016. Vol. 102. P. 132–142.
32. Durand T. Twelve Lessons from «Key Technologies 2005»: The French Technology Foresight Exercise // Journal of Forecasting. 2003. Vol. 22. Iss. 2–3. P. 161–177.
33. Foray D. Research Universities' Futures in the Networked World: Technological Challenges and Opportunities for Institutional Responses. EPFL, 2009.
34. Funk P., Davis A., Vaishnav P., Dewitt B., Fuchs E. Individual inconsistency and aggregate rationality: Overcoming inconsistencies in expert judgment at the technical frontier // Technological Forecasting and Social Change. 2020. Vol. 155 (June).
35. Georghiou L., Cassingena Harper J. Foresight Priority-Setting to Articulation of Demand: Foresight for Research and Innovation Policy and Strategy // Futures. 2011. Vol. 43. Iss. 3. P. 243–251.
36. Global Trends 2030: Alternative Worlds US National Intelligence Council, 2012. URL: <https://www.dni.gov/index.php/global-trends-home> (дата обращения: 10.06.2020).
37. Gluckman P. Policy: The art of science advice to government // Nature. 2014. No. 507. Vol. 7491. P. 163–165.
38. Louvet J.-P. Les principaux résultats de l'étude «Technologies clés 2005». Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2000.
39. OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014, OECD Publishing. URL: http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-en (дата обращения: 10.06.2020).
40. Oral M., Kettani O., Lang P. A methodology for collective evaluation and selection of industrial R&D projects // Management Science. 1991. Vol. 37. No. 7. P. 871–885.

41. Oztemel E., Gursev S. Literature review of Industry 4.0 and related technologies (Review) // Journal of Intelligent Manufacturing. 2020. Vol. 31. Issue 1. P. 127–182.
42. Popper S., Wagner C., Larson E. New Forces at Work. Industry Views Critical Technologies. RAND, Washington, 1998
43. Wagner C.S., Popper S.W. Identifying Critical Technologies in the United States: A Review of the Federal Effort // Journal of Forecasting. 2003. Vol. 22. Iss. 2/3. P. 113–128.

STATE MANAGEMENT MECHANISMS OF THE SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT

Viktoria V. Akberdina

Doctor of Economic Sciences, Corresponding Member of RAS,
Deputy Director for Science, Head of Department of Regional
Industrial Policy and Economic Security, Institute of Economics,
Ural Branch of Russian Academy of Sciences.
Address: 29 Moskovskaya Str., 620016 Ekaterinburg, Russian Federation.
E-mail: akberdina.vv@uiec.ru

Grigoriy B. Korovin

PhD (in Economics), Head of the Sector of Economic Problems
of Industrial Markets, Institute of Economics, Ural Branch
of Russian Academy of Sciences.
E-mail: korovin.gb@uiec.ru

Evgeny I. Dzyuba

Expert, Department of the Russian People's Front
in the Republic of Bashkortostan.
Address: 1 Kirova Str., 450077 Ufa, Russian Federation.
E-mail: intellectrus@yandex.ru

Abstract

The article summarizes the study results of the state management mechanisms effectiveness in the field of scientific and technological development. The need to form long-term scientific and technological forecasts to achieve the goals of state socio-economic development, to increase the national economy competitiveness and overcome the technological gap from the leading countries increases the relevance of the research area. The main hypothesis of the study states the assumption about the inconsistency

of the state management mechanisms and research effectiveness in the context of state scientific and technological development priorities. The main purpose of the study is to evaluate the mechanisms of state management of scientific and technological development related to the selection and justification of technological priorities, from the perspective of achieving the country's strategic goals in this area. The authors proved that the low share of technological innovations and high dependence on imports of high-tech products and essential technologies are initially caused by low efficiency and effectiveness of research activities, expressed in the number of patent applications filed and previous significant publications. This, in turn, directly depends on state support for the scientific sector and the implementation of state management mechanisms for the priorities of scientific and technological development.

Keywords: scientific and technological development; priorities; state management; state programs.

Citation: Akberdina, V.V., Korovin, G.B. & Dzyuba, E.I. (2020). Mekhanizmy gosudarstvennogo upravleniya v sfere nauchno-tehnologicheskogo razvitiya [State Management Mechanisms of the Scientific and Technological Development]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 111–140 (in Russian).

REFERENCES

1. Bredikhin, S.V., Gershman, M.A. & Kuznetsova, T.E. (2015). Upravlenie tekhnologicheskim razvitiem: zarubezhnye praktiki [Management of Technological Development: Foreign Practices]. *Innovatsii*, no 6, vol. 200, pp. 71–83.
2. Vasetskaya, N.O. (2019). Programmno-tselevoe upravlenie kak instrument finansovoi realizatsii federal'nykh tselevykh program [Program and Target Management as a Tool for Financial Implementation of Federal Target Programs]. *Ekonomika nauki*, vol. 5, no 3, pp. 160–169.
3. Kobrinskaya, I.Ya. & Tishchenko, V.I. (2016). Vyyavlenie prioritetnykh nauchnykh napravlenii: mezhdistsiplinarnyi podkhod [Identification of Priority Scientific Directions: An Interdisciplinary Approach]. Moscow: IMEMO RAN.
4. Gudkova, A.A. & Turko, T.I. (2014). Formalizatsiya osnovnykh etapov gosudarstvennogo administrirovaniya nauchno-tehnologicheskogo razvitiya Rossii [Formalization of the Main Stages of State Administration of Scientific and Technological Development in Russia]. *Economic Bulletin of the University. Collection of scientific papers of scientists and postgraduates*, no 22/1, pp. 21–25.
5. Dezhina, I.G. & Ponomarev, A.K. (2014). Perspektivnye proizvodstvennye tekhnologii: novye aktsenty v razvitiy promyshlennosti [Promising Production Technologies: New Focuses in the Development of Industry]. *Foresight*, vol. 8, no 2, pp. 16–29.
6. Dement'ev, V.V. & Slobodyanik, S.N. (2017). Gosudarstvennye programmy kak instrument realizatsii strategii nauchno-tehnologicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii [State Programs as a Tool for Implementing the Strategy of Scientific and Technological Development of the Russian Federation]. *Nauchnye trudy: Institut narodnokhozyaystvennogo prognozirovaniya RAN*, no 1, pp. 316–335.

7. Zvyagintsev, P.S. (2015). Gosudarstvennye programmy kak faktor innovatsionnogo razvitiya i importozameshcheniya v Rossii [State Programs as a Factor of Innovative Development and Import Substitution in Russia]. *Vestnik instituta ekonomiki RAN*, no 6, pp. 44–55.
8. Kapoguzov, E.A. & Zapeka, L.I. (2014). Gosudarstvennye programmy kak novyi instrument gosudarstvennogo upravleniya: k voprosu ob otsenke effektivnosti [State Programs as a New Tool of Public Administration: On the Issue of Efficiency Assessment]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*, no 3, pp. 12–21.
9. Klypin, A.V. & Kalyuzhnyi, K.A. (2015). Nauchno-tehnologicheskie priority Rossii: problemy formirovaniya, korrektyrovki i realizatsii [Scientific and Technological Priorities of Russia: Problems of Formation, Adjustment and Implementation]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*, no 45, pp. 18–33.
10. Komkov, N.I., Romantsov, V.S. & Lazarev, A.A. (2016). Programmno-tselevoe upravlenie nauchno-tehnologicheskimi razvitiem: iskusstvo ili effektivnyi mekhanizm? [Program-Target Management of Scientific and Technological Development: Art or Effective Mechanism?]. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie)*, vol. 7, no 3 (27), pp. 82–90.
11. Mazilov, E.A. (2019). Primenenie programmno-tselevogo podkhoda v upravlenii razvitiem nauchno-tehnologicheskogo prostranstva [Application of the Program-Target Approach in Managing the Development of Scientific and Technological Space]. *Nauchnyi vestnik Yuzhnogo instituta menedzhmenta*, no 4, pp. 11–19.
12. Mel'nikov, R.M. (2016). Izmeneniya podkhodov k finansirovaniyu nauchno-innovatsionnykh programm i proektov v sovremennoi mirovoi praktike [Changes in Approaches to Financing Scientific and Innovative Programs and Projects in the Modern World Practice]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya*, vol. 9, no 29, pp. 2–13.
13. Mindeli, L.E., Medvedeva, T.Yu. & Ostapyuk, S.F. (2014). *Tendentsii razvitiya rossiiskoi i mirovoi nauki* [Trends in the Development of Russian and World Science]. Moscow: IPRAN.
14. Mindeli, L.E. & Chernykh, S.I. (2016). Finansirovanie fundamental'nykh issledovaniy v Rossii: sovremennye realii i formirovanie prognoznnykh otsenok [Fundamental Research Funding in Russia: Modern Realities and Formation of Forecast Estimates]. *Problemy prognozirovaniya*, no 3, pp. 111–122.
15. Petrakov, N.Ya. & Tsvetkov, V.A. (2014). Sistema stimulirovaniya finansirovaniya nauki i vysokotekhnologicheskogo, naukoemkogo sektora ekonomiki [System of Stimulating Funding of Science and High-Tech Sector of the Economy]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i upravleniya*, no 1, pp. 131–140.
16. Poznyak, A.Yu. & Shashnov, S.A. (2011). Nauchno-tehnologicheskie priority dlya modernizatsii rossiiskoi ekonomiki [Scientific and Technological Priorities for Modernization of Russian Economy]. *Foresight*, vol. 5, no 2, pp. 48–56.
17. Agamirzyan, I., Blinkin, M.Ya., Gokhberg, L.M., Kasimov, N., Kirpichnikov, M., Ogorodov, L., Filippov, S. & Yaroslavl'tsev, A.B. (2014). *Prognoz nauchno-tehnologicheskogo razvitiya Rossii: 2030* [Forecast of Scientific and Technological Development of Russia: 2030]. Moscow: Ministerstvo obrazovaniya i nauki Rossiiskoi Federatsii.
18. Simachev, Yu.V., Kuzyk, M.G., Pogrebnyak, E.V. & Kuznetsov, B.V. (2014). Rossiya na puti k novoi tekhnologicheskoi promyshlennoi politike: sredi manyashchikh perspektiv i fatal'nykh lovushek [Russia on the Path Towards a New Technology Industrial Policy: Exciting Prospects and Fatal Traps]. *Foresight*, vol. 8, no 4, pp. 6–23.

19. Sokolov, A.V. (2007). Metod kriticheskikh tekhnologii [Method of Critical Technologies]. *Foresight*, vol. 1, no 4, pp. 64–74.
20. Sokolov, A.V., Chulok, A.A., Mesropyan, V.R. & Shashnov, S.A. (2013). Formirovanie natsional'noi sistemy tekhnologicheskogo prognozirovaniya: problemy i perspektivy [Creating the National System of Technological Forecasting: Problems and Prospects]. *Innovatsii*, no 12, vol. 182, pp. 34–43.
21. Sorokin, D.E. & Sukharev, O.S. (2014). Effektivnost' ekonomicheskikh sistem i problema finansirovaniya nauki [The Effectiveness of Economic Systems and the Problem of Science Funding]. *Ekonomicheskie sistemy*, no 1, pp. 52–60.
22. Uzyakov, M.N. (2011). Effektivnost' ispol'zovaniya pervichnykh resursov kak indikator tekhnologicheskogo razvitiya: retrospektivnyi analiz i prognoz [Efficiency of Primary Resources Use as an Indicator of Technological Development: Retrospective Analysis and Forecast]. *Problemy prognozirovaniya*, no 2, pp. 3–18.
23. Feoktistova, O.A. & Fokina, T.V. (2015). Osobennosti planirovaniya i vydeleniya gosudarstvennykh sredstv na nauku za rubezhom [Features of Planning and Allocation of State Funds for Science Abroad]. *Finansy i kredit*, no 39, pp. 23–40.
24. Il'ina, I. E., Zharova, E.N., Klypin, A.V. & Yasakov, A.V. (2019). *Finansirovanie nauki v tsifrakh* [Science Funding in Numbers]. Moscow: IMG Print.
25. Il'ina, I.E., Zharova, E.N., Kamenskii, A.S. & Yasakov, A.V. (2019). *Fondy podderzhki nauchnoi, nauchno-tekhnicheskoi innovatsionnoi deyatel'nosti* [Funds for Support of Scientific, Scientific and Technical Innovation Activities]. Moscow: IMG Print.
26. Frolov, I.E., Ganichev, N.A. (2014). Nauchno-tekhnologicheskii potentsial Rossii na sovremennom etape: problemy realizatsii i perspektivy razvitiya [Scientific and Technological Potential of Russia at the Present Stage: Problems of Implementation and Development Prospects]. *Problemy prognozirovaniya*, no 1, vol. 142, pp. 3–20.
27. Shirov, A.A., Gusev, M.S., Sayapova, A.R. & Yantovskii, A.A. (2016). Nauchno-tekhnologicheskaya komponenta makrostrukturnogo prognoza [Scientific and Technological Component of Macrostructural Forecast]. *Problemy prognozirovaniya*, no 3, pp. 3–17.
28. Acemoglu, D., Aghion, P. & Zilibotti, F. (2006). Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth. *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, no 1, pp. 37–74.
29. Akerlof, K., Tyler, C., Foxen, S.E., Heath, E., Gual Soler, M. et al. (2019). A Collaboratively Derived International Research Agenda on Legislative Science Advice. *Palgrave Communications*, vol. 5, no 1, art. no 108. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0318-6> (accessed: 27 November, 2020).
30. Amankwah-Amoah, J. (2016). The Evolution of Science, Technology and Innovation Policies: A Review of the Ghanaian Experience. *Technological Forecasting and Social Change*, no 110(C), pp 134–142. Available at: DOI: 10.1016/j.techfore.2015.11.022 (accessed: 23 November, 2020).
31. An, H.J. & Ahn, S-J. (2016). Emerging Technologies – Beyond the Chasm: Assessing Technological Forecasting and Its Implication for Innovation Management in Korea. *Technological Forecasting and Social Change*, no 102(C), pp. 132–142. Available at: DOI: 10.1016/j.techfore.2015.06.015 (accessed: 23 November, 2020).

32. Durand, T. (2003). Twelve Lessons from «Key Technologies 2005»: The French Technology Foresight Exercise. *Journal of Forecasting*, no 22, pp. 161–177. Available at: DOI: 10.1002/for.856 (accessed: 23 November, 2020).
33. Foray, D. (2009). *Research Universities' Futures in the Networked World: Technological Challenges and Opportunities for Institutional Responses*. EPFL.
34. Funk, P., Davis, A., Vaishnav, P., Dewitt, B. & Fuchs, E. (2020). Individual Inconsistency and Aggregate Rationality: Overcoming Inconsistencies in Expert Judgment at the Technical Frontier. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 155. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119984> (accessed: 23 November, 2020).
35. Georghiou, L. & Cassingena Harper, J. (2011). Foresight Priority-Setting to Articulation of Demand: Foresight for Research and Innovation Policy and Strategy. *Futures*, vol. 43, no 3, pp. 243–251.
36. Burrows, M. (2012). *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. US National Intelligence Council.
37. Gluckman, P. (2014). Policy: The Art of Science Advice to Government. *Nature*, no 507, vol. 7491, pp. 163–165.
38. Louvet, J.P. (2000). *Les Principaux Résultats de l'Étude «Technologies Clés 2005»*. Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
39. *OECD Science, Technology and Industry Outlook* (2014), OECD Publishing. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2014- en (accessed: 23 November, 2020).
40. Oral, M., Kettani, O. & Lang, P. (1991). A Methodology for Collective Evaluation and Selection of Industrial R&D Projects. *Management Science*, vol. 37, no 7. pp. 871–885.
41. Oztemel, E. & Gursev, S. (2020). Literature Review of Industry 4.0 and Related Technologies (Review). *Journal of Intelligent Manufacturing*, vol. 31, no 1, pp. 127–182.
42. Popper, S., Wagner, C. & Larson, E. (1998). *New Forces at Work. Industry Views Critical Technologies*. Washington: RAND.
43. Wagner, C.S. & Popper, S.W. (2003). Identifying Critical Technologies in the United States: A Review of the Federal Effort. *Journal of Forecasting*, vol. 22, no 2/3, pp. 113–128.

САМОИМИДЖ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ПРОБЛЕМЫ И ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Иванова Н.Л., Петько Б.Б.¹

Аннотация

Статья посвящена актуальной в современных условиях проблеме имиджа гражданских служащих с позиции сложных задач, стоящих сегодня перед государственным управлением. Особенности и факторы имиджа рассматриваются с позиции нового для сферы государственного управления подхода, согласно которому в имидже гражданских служащих отражается их идентичность (Я-концепция) как результат процесса самоопределения, обретения профессии и статусно-ролевой позиции в обществе. Проверялась гипотеза о том, что имидж государственных служащих связан с особенностями их социальной идентичности. Различное соотношение когнитивных и ценностно-мотивационных компонентов идентичности проявляется в восприятии личных и профессиональных качеств, уровня профессионализма, привлекательности служащих. Профессиональные компоненты в структуре идентичности являются основой как для выполнения поставленных задач, так и для самореализации и развития личности.

Цель исследования: выявить проблемы и факторы имиджа государственных служащих, связанные с особенностями их самоопределения, социальной идентичности, статусно-ролевой позиции. Исследование проводилось в виде опроса (анкетирования). Выборка: 200 чиновников различных должностей со стажем работы не менее года в государственных органах. Определены проблемы построения имиджа государственных служащих, обусловленные характером их деятельности и современными условиями ее реализации в нашей стране. Выявлены различия в восприятии имиджа служащими с разными типами идентичности, а также субъективные факторы формирования имиджа. Результаты будут полезны для организации кадровой работы, разработки программ психологической поддержки, обучения гражданских служащих для поддержания их позитивного имиджа.

¹ Иванова Наталья Львовна – доктор психологических наук, профессор факультета социальных наук. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: nivanova@hse.ru

Петько Богдана Борисовна – аспирант факультета социальных наук, кафедра теории организаций. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: bpetko@hse.ru

Ключевые слова: кадровая работа; имидж; гражданская служба; гражданские служащие; социальная идентичность; профессиональная идентичность; факторы имиджа; государство.

В современных социально-экономических и политических условиях нашей страны перед государственным управлением стоят сложнейшие задачи. Среди них реализация национальных проектов России, направленных на прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие России (Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»), разрешение беспрецедентной ситуации, вызванной вирусной пандемией, природно-климатическими катаклизмами последнего времени и т.д. В результате выросли требования к согласованности действий представителей власти, системе взаимодействия, механизмам и принципам управления (Акимович, 2017; Мантуров, 2020).

Государственная служба как ключевое звено управления государством реализуется в конкретной деятельности чиновников и зависит от их профессиональных и личностных качеств. Именно профессионал способен к саморазвитию, самостоятельной постановке задач и решению сложных проблем (Шадриков, 2007). Для успешной реализации поставленных государством задач нужны чиновники – профессионалы, способные вызвать у граждан доверие и понимание важности выполняемой ими работы, а также настроиться на конструктивное взаимодействие с населением. Такому взаимодействию способствует позитивный имидж, грамотная политика выстраивания бренда государственной службы и ее представителей (Karens, 2016). Имидж является актуальной теоретической и практической проблемой еще и потому, что он связан с отношением личности и может быть основой получения нового позитивного опыта общения и достижения поставленных целей (Антонова, Дятлова, 2011).

Имидж гражданских служащих изучается применительно к таким предметным областям, как: эффективность государственного управления (Пименов, 2004), управленческая и нравственная культура государственной службы (Орлова, 2016; Самсонова, 2011), формирование позитивного имиджа (Маслов, 2013), профессиональная деятельность (Канюков, 2017; Лебединова, 2011), брендинг (Кучеров, Пикулева, 2015; Leijerholt, 2019), доверие (Karens, Eshuis, 2016) и т.д.

Так, Ю.С. Самсонова (2011) показывает, что имидж гражданских служащих влияет на процесс оздоровления нравственной среды государственной службы в целом, поскольку в обыденном сознании нравственные качества гражданских служащих определяют оценку работы государственного органа власти. В работе А.В. Пименова (2004) показано, что имидж государственного служащего напрямую воздействует на отношение населения к власти. В силу своей профессиональной позиции гражданский служащий персонализирует государство, выступает в глазах многих людей носителем власти, который, так или иначе, удовлетворяет интересы и потребности граждан.

Положительные образы гражданских служащих, сформированные в обществе, в значительной мере упрощают и удешевляют продвижение госу-

дарственной идеологии, помогают скорейшей реализации государственных решений (Gromark, Melin, 2013), а также поддержанию отношений с внутренними и внешними заинтересованными сторонами (Hood, Henderson, 2005; Leijerholt et al., 2019). Позитивный имидж государственного служащего способствует благоприятному восприятию обществом и гражданами органов власти, активизации социального партнерства (Маслов, 2013). Имидж гражданских служащих связан с общественными ожиданиями, поэтому он задает формат для наиболее эффективного представления перед аудиторией, выступает основой развития управленческой культуры государственного управления, обуславливает политический настрой нации, ее сплоченность и эффективность государственного управления в целом (Орлова, 2016). Кроме того, вопросы имиджа гражданских служащих важны в связи с привлечением в эту сферу молодежи (Зайцева, Нежина, 2019; Кучеров, Пикунева, 2015).

В то же время имидж гражданских служащих и государственной службы в нашей стране пока еще трудно назвать позитивным. По данным опросов общественного мнения, проведенных в последние годы, до 70% респондентов негативно относятся к представителям органов власти и считают невозможным закрепление положительного имиджа в их сознании (Орлова, 2016). Более того, исследователи отмечают фундаментальные патологии бюрократического сознания, моральную ущербность системы ценностей, присущих нашим чиновникам (Оболонский, 2019). Подобное отношение к гражданским служащим как закоснелым бюрократам выявлено во многих европейских странах (Мирошниченко, Михайлова, 2013; Кирина, 2017).

Негативный имидж гражданских служащих переносится на государственную службу, создает сложности в ее адаптации к меняющимся условиям развития страны. В то же время негативное отношение к государственной службе переносится на чиновников, вызывает стигматизацию всей профессиональной группы. Все это может приводить к эмоциональному «выгоранию» гражданских служащих, провоцировать на некачественное исполнение своих обязанностей (Батайкина, 2009).

Надо отметить, что созданию положительного имиджа гражданских служащих уделяется внимание государством и общественными институтами. Повышение престижа государственной службы включено в перечень важнейших направлений развития государственной службы (Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. N 403). Растут затраты из федерального и региональных бюджетов на имидж органов власти. На эти цели было выделено 76,6 млрд руб. в 2016 г., 83,2 млрд руб. в 2017 г. и 88,4 млрд руб. в 2018 г. (Молодов, 2019). Намечались некоторые позитивные сдвиги в этом вопросе. Так, Т.В. Зайцева и Т.Г. Нежина (2019) отмечают, что молодежь стала больше ценить гарантии и защищенность на государственной службе, предпочитая ее неустойчивому и зачастую бесправному положению сотрудников в коммерческих организациях. Но пока еще не наблюдается стойкой тенденции позитивного восприятия этой сферы в обществе.

Несмотря на явную актуальность проблемы имиджа гражданских служащих, остается много вопросов о природе и механизмах управления этим явлением. Поэтому необходимо с различных позиций изучать имидж чи-

новников, выявлять новые механизмы и факторы его формирования, применимые в системе управления кадрами государственной службы.

В данной статье уделяется внимание представлениям гражданских служащих о себе, своей профессиональной группе, условиях деятельности и взаимодействия в профессиональной среде. Это в определенной степени относится к самоимиджу, но не сводится к нему, поскольку эти представления отражают и более широкий пласт общественного сознания. Как показал Д.Г. Передня (2016) на примере имиджа полиции, в общественном сознании есть сходство представлений об этой профессиональной группе, поскольку все члены российского общества контактируют с ней, проживают в однородном социокультурном контексте, правовой системе, медиапространстве. Кроме того, интегральный показатель, включающий самоимидж и воспринимаемый имидж, на 45% определяет эффективность деятельности гражданских служащих по параметру «полнота детерминации» (Лебединова, 2011).

Мы ставим исследовательские вопросы: почему гражданские служащие все-таки не проявляют нужной эффективности в поддержании своего положительного имиджа? Какие для этого необходимы личностные ресурсы самих гражданских служащих?

При ответе на эти вопросы обращает на себя внимание ряд проблем, связанных с характером деятельности гражданских служащих и условиями ее реализации. Они проявляются в специфике самоопределения чиновников, формирования их системы ценностей, их поведения и, как следствие, построения имиджа.

1. Особенности статуса и характер деятельности гражданских служащих. Согласно законодательству РФ, государственные служащие – это граждане России, которым предписан широкий спектр служебных обязанностей (правил, ограничений, исполнения разнообразных поручений, повышения своего уровня квалификации и т.д.) в рамках определенной государственной должности (ФЗ от 27.05.2003 N 58-ФЗ, ФЗ от 27.07.2004 N 79-ФЗ). Служебное поведение гражданских служащих должно следовать общим принципам, направленным на повышение доверия общества к государственным институтам и создание условий добросовестного и эффективного исполнения должностных обязанностей государственными служащими (Указ Президента РФ от 12.08.2002 N 885).

В этом статусе гражданских служащих заложено потенциальное противоречие между их личными (гражданскими) ценностями, установками, поведенческими паттернами и теми ролевыми требованиями, которые предписаны им должностными обязанностями. В то же время многие события в стране и мире проверяют на прочность сложившуюся систему нравственных координат человека, вызывают необходимость пересмотра некоторых позиций и т.п. Искажение или потеря ценностных ориентиров в процессе самоопределения личности составляет угрозу построению имиджа (Антонова, Дятлова, 2011). Поскольку имидж оказывает регулирующее воздействие на поведение и профессиональную деятельность гражданских служащих через мотивационно-потребностную сферу (Лебединова, 2011), при существенном расхождении ценностных ориентаций служащих с требованиями профессии возни-

кает угроза снижения качества выполнения профессиональных задач. Высокая социальная значимость, ответственность приводят к усилению нервного напряжения, стрессам, рискам профессионального выгорания гражданских служащих (Агапова, 2017). Неслучайно деятельность гражданских служащих считается психологически очень сложной, может сопровождаться личностными ошибками, срывами, оказывающими негативное влияние на имидж.

2. Динамические, кризисные явления в системе государственного управления нашей страны, связанные: а) с масштабом и сложностью проводимой реформы государственного управления, направленной на разрешение противоречий в тенденциях развития государства и гражданского общества, формирование новых институтов общества и власти и т.п. (Барабашев, 2016); б) оптимизацией функций и структуры исполнительной власти, внедрением новых механизмов управления, таких как управление по результатам, новые элементы регулирования (Барабашев, Клименко, 2017); в) кризисом системы государственного управления, проявляющемся в неравномерности инновационного развития, расслоении современного мира, усилении ситуативной конкуренции государств и разных укладах жизни (Барабашев, 2016).

Реформирование системы государственного управления сопряжено с резкими изменениями требований к компетенциям чиновников и может сопровождаться проблемами психологического плана, кризисом профессиональной идентичности. Как было показано О.С. Андреевой и Е.В. Цаплиным (2019), кризис профессиональной идентичности гражданских служащих проявляется в структурах интеллекта и личности. Наблюдается рассогласованность ценностей и целей служащих с ценностями их профессиональной службы, несколько повышенный нейротизм и более высокая мотивация здоровья. Это сложное состояние может иметь негативные последствия для результатов деятельности гражданских служащих в плане их коммуникаций с населением, самопрезентации, самопозиционирования, что препятствует построению позитивного имиджа.

3. Изменения коммуникативной парадигмы деятельности гражданских служащих, проявившиеся в ходе административной реформы: а) обеспечение открытости, информационной доступности государственной гражданской службы (Орлова, 2016); б) новые условия взаимодействия государственных органов со СМИ, которые сегодня оказывают наибольшее влияние на конструирование имиджа государственной службы (Батайкина, 2009). Современные государственные служащие значительно чаще, чем раньше, должны проявлять высокий уровень компетенций публичного поведения. Такие условия деятельности сокращают их личное пространство, лишают чувства психологической защищенности, повышают эмоциональное напряжение. Более того, дискурс СМИ в отношении государственной службы является преимущественно «агрессивно-критическим» (Батайкина, 2009). Дело доходит до того, что из-за «травли» госслужащих в российском обществе им иногда стыдно признаваться, что они относятся к чиновникам (Песков, 2019). Все это негативно сказывается на возможности построения позитивного имиджа и вызывает необходимость рассмотрения вопроса о границах взаимодействия органов власти со СМИ (Орлова, 2016).

4. Отсутствие необходимого опыта формирования положительного имиджа гражданских служащих и достаточных знаний о механизмах этого процесса в системе государственного управления. Вопросами формирования имиджа, брендинга исторически более эффективно занимаются частные организации. Необходима специальная работа по изучению и адаптации принципов построения имиджа, брендинга, заимствованных из частного сектора, для решения специфических задач организаций государственного сектора (Leijerholt, 2019).

Все это создает неопределенность в понимании служащими своей позиции в обществе, среди социальных и профессиональных групп, в выстраивании своего профессионального образа и т.д. Между тем имидж гражданских служащих играет важную роль как для государства и граждан, так и для профессионального самоопределения и развития чиновников. Поэтому необходимо расширять спектр подходов для понимания природы и механизмов функционирования имиджа и его роли в профессиональном самоопределении и развитии гражданских служащих.

Можно выделить ряд подходов: социально-перцептивный, социально-коммуникативный и деятельностный. В соответствии с ними имидж рассматривается как:

- социально-перцептивный образ: объединяет восприятие внешнего облика человека и формирование представления о его психологических характеристиках (Бодалев, 1965), функционирует как значимый параметр оценки во всей системе взаимоотношений людей (Андреева, 2014), возникает в результате непосредственного общения и взаимодействия, а также на основе передаваемых мнений (Петрова, 2007), может быть индикатором психологического благополучия (Реан, 2018);
- символический образ субъекта, отражающий образ Я: создается в интересующем взаимодействии благодаря культурным символам и представлен имиджеобразующими символами (вербальными и невербальными). В основе данного образа лежит Я-концепция субъекта (Перелыгина, 2004); этот образ формируется в процессе самоопределения личности при ответе на вопросы: «Кто я есть?» и «Кем и каким я хочу быть в глазах других людей?» (Антонова, Дятлова, 2011);
- динамический образ: формируется как продукт деятельности и основная характеристика, по отношению к которой все фактические описания субъекта деятельности являются вторичными (Канюков, 2017).

Таким образом, имидж – это, прежде всего, продукт социального познания, который имеет активную природу и формируется по отношению к субъекту в процессе взаимодействия, деятельности, информационного обмена. Все это говорит о важности исследования аспектов имиджа, связанных с особенностями самосознания, осознанности, самоидентификации и профессионального развития гражданских служащих, которые вносят свой вклад в создание имиджа.

Мы рассматриваем имидж с позиции достаточно нового для сферы государственного управления подхода – социальной идентичности (Social Identity Approach). В его основе лежит теория социальной идентичности А. Тэшфела

и Дж. Тернера (1986). В рамках этого подхода проводятся исследования различных аспектов социального поведения людей и жизнедеятельности организации (Slater et al., 2020).

Социальная идентичность рассматривается как часть индивидуальной Я-концепции, которая происходит от знаний индивида о собственной принадлежности к социальной группе или группам вместе с ценностными и эмоциональными проявлениями этой принадлежности (Tajfel, 1979). По сути это когнитивная система, выполняющая роль регуляции поведения индивида в соответствующих условиях. Внутренняя сопричастность человека к профессиональным, социально-политическим и другим сообществам является фактором его межличностного и межгруппового поведения и взаимодействия (Андреева, 2014; Tajfel, 1986). Идентичность проявляется как продукт социального развития человека (Андреева, 2014) и организационной социализации (Moynson et al., 2017), как социальное ядро личности (Jetten, Haslam, 2012), как основа ценностного отношения к действительности, включая отношение к своему здоровью (Haslam, Jetten et al., 2018). Сформированная социальная идентичность свидетельствует о наличии у человека субъективных критериев систематизации собственного опыта, оценки профессионализма и тенденции включенности в организационный контекст (Иванова, Климова, 2018).

Важно подчеркнуть, что в рамках подхода социальной идентичности мотивацией самоидентификации признается самоуважение, связанное со многими другими компонентами Я, обеспечивающими процесс саморазвития (система знаний о себе, внутренний баланс и постоянство, личностная сила и самоконтроль, самооценка и т.д.). Поэтому по характеристикам идентичности можно судить о тех группах, которые человек признает своими, стремится занимать в них достойное место, где поддерживается его самооценка и чувство самоуважения.

В исследованиях структуры социальной идентичности выявлено, что представления личности о своей принадлежности к тем или иным группам (когнитивный компонент) сочетаются с мотивацией и ценностями (ценностно-мотивационный компонент). Из соотношения этих компонентов были выделены различные виды социальной идентичности: базисная, индивидуально-личностная, профессионально-деловая (Иванова, 2004).

Опираясь на данный подход, мы рассматриваем имидж государственного служащего как целостный образ личностных и профессиональных качеств, который сложился в сознании воспринимающих его людей путем непосредственного опыта взаимодействия или опосредованно через передаваемую информацию. Несмотря на то, что это динамичный образ, в нем отражаются личностные и профессиональные качества человека, сформированные в результате длительного процесса самоопределения и оказывающие влияние на дальнейшее развитие личности, такие как социальная идентичность (Я-концепция). Эта характеристика личности может быть достаточно устойчивой, например, как идентичность «советский человек», серьезные переживания по поводу потери которой наблюдались долгие годы (Андреева, 2009). Поэтому можно сказать, что имидж гражданских служащих задается границами их идентичности, которая формируется в процес-

се социализации и профессионального обучения, осознается и проявляется в поведении и взаимодействии с другими людьми. А возможность поддерживать самооценку и удовлетворять потребность в самоуважении личности относится к субъективным условиям поддержания позитивного имиджа.

Для нас этот подход важен, прежде всего, в контексте выявления личностных ресурсов построения имиджа гражданских служащих, заложенных в структуре их идентичности.

Отметим здесь особую роль профессиональной идентичности. Е.П. Ермолаева (2001) показала, что профессиональная идентичность как устойчивое согласование основных элементов профессионального процесса обеспечивает успешную профессиональную адаптацию, профессиональную карьеру, служит ведущим фактором психологического благополучия, которое дает ощущение стабильности окружающего мира, уверенности в своих силах в обществе с высоким социальным статусом. Позднее Е.П. Ермолаева пришла к выводу (2017), что в современных условиях профессиональный маргинализм все чаще становится нормой, на уровне как индивидуального, так и общественного сознания. Маргинальность проявляется в разрыве между понятиями «Я умею» и «Я имею», в расхождении понятий «профессионал» и «должность», в психологической готовности общества принимать низкий уровень профессиональных услуг, не отвечающих социальным ожиданиям. Добавим, что профессиональный маргинализм приводит к непринятию индивидом значимости и ценностей своей профессии, снижению качества работы. Все это говорит о важности выявления особенностей идентичности, способствующих профессиональной самореализации и развитию личности.

Наше исследование направлено на выявление идентификационной основы имиджа гражданских служащих в контексте повышения профессионального уровня и качества работы гражданских служащих. Надо отметить, что на сегодня крайне мало работ, проводимых в этом направлении.

Таким образом, имидж гражданских служащих базируется на комплексе когнитивных и ценностно-мотивационных компонентов их социальной идентичности, в котором сосредоточено субъективное знание о своем соответствии требованиям профессии, статусно-ролевой позиции в обществе, целях и ценностях своего сообщества на уровне организации, региона, страны и т.д.

Имидж зависит от многих факторов: от того, что о нем говорят, пишут, от тенденций моды, ситуации в обществе и т.п. Среди этих факторов, по нашему мнению, основное место занимает личность человека, его понимание себя и своей профессии. Именно это транслируется в его имидже. Но эта сторона имиджа исследована пока что менее всего. Понимание субъективной природы имиджа может существенно дополнить существующие технологии управления имиджем. Следуя этой логике, при управлении имиджем гражданских служащих важно четко определить их основную профессиональную функцию, социально-ролевой статус по отношению к другим категориям граждан, помочь им понять, кому, с какой целью транслируется их символический образ. Соответственно выстраиваются детали внешнего образа служащего (манеры поведения, внешний вид и т.п.), повышается профессиональный уровень, меняется качество работы гражданских служащих и т.д.

Эти теоретические основания легли в основу нашего эмпирического исследования, посвященного проблеме имиджа гражданских служащих в современных условиях.

Предмет исследования: проблемы и факторы имиджа гражданских служащих, связанные с особенностями их самоопределения, социальной идентичности, статусно-ролевой позиции.

Проверялась гипотеза о том, что в имидже гражданских служащих отражаются особенности их социальной идентичности: принятие статуса и ценностей госслужбы в обществе, своей профессии. Различное соотношение когнитивных и ценностно-мотивационных компонентов идентичности проявляется в представлениях гражданских служащих об имидже этой профессиональной группы. Профессиональные компоненты в структуре идентичности (Я – профессиональная деятельность и Я – профессиональный статус) связаны с позитивным мнением о своей профессии, а также возможностями самореализации и профессионального развития в ней.

В этих предположениях мы основывались на проведенном теоретическом анализе проблемы имиджа, факторах его формирования в системе государственной службы. В частности, на данных о деятельностном и социально-коммуникативном характере имиджа, о его роли в эффективности профессиональной деятельности гражданских служащих и связи с компонентами социальной идентичности (Антонова, 2011; Лебединова, 2011). Как показано в исследовании Ю.К. Лебединовой (2011), субъективный образ гражданских служащих связан с социальной идентичностью, самооценкой личности, уровнем притязаний и самоотношением.

Выборка рандомизированная. В нее вошли государственные гражданские служащие, занимающие различные должности, от консультанта до начальника отдела, работающие в разных по уровню управления государственных органах Российской Федерации (N=200). Среди них женщин – 68,5%, мужчин – 31,5%, все они имеют высшее образование, стаж работы – от 1 года до 33 лет. Возрастной состав: 14% в возрасте от 22 до 25 лет, 31% в возрасте 26–35 лет и 55% – старше 36 лет.

Проводился анонимный письменный опрос государственных гражданских служащих путем рассылки анкеты через интернет и электронную почту.

Опрос государственных гражданских служащих состоял из трех частей:

1. Вопросы относительно социальных, профессиональных характеристик, которые, по сути, отражают объективные условия формирования самосознания гражданских служащих. Респонденты отмечали: свой пол, возрастную группу, стаж работы, уровень образования, опыт работы (дихотомическая шкала, закрытые и открытые вопросы).

2. Вопросы об особенностях самосознания, самоидентификации гражданских служащих (когнитивные и ценностно-мотивационные компоненты).

Когнитивные особенности определялись на основе методики «Кто Я?» М. Куна и Т. Мак-Партленда в модификации Т. В. Румянцевой (2008). Фиксировалось количество ответов по показателям идентичности: личностные, профессиональные, семейные, статусно-ролевые, национальные, деятельностные, глобальные. Ценностно-мотивационные компоненты определя-

лись при ответе на блоки вопросов относительно мотивации выбора профессии, отношения к карьере, профессии, коллегам, организации.

3. Вопросы о представлениях гражданских служащих об имидже чиновников и государственной службе в целом: а) по личностным, профессиональным качествам чиновника, материальному статусу и уровню профессионализма чиновников; б) по привлекательности государственной службы; в) по привлекательности имиджа служащих.

Проводился корреляционный (коэффициент корреляции Спирмена) и факторный анализ (метод главных компонент, вращение методом varimax) с использованием пакета статистических данных Statistica 10.

Результаты исследования

Параметры имиджа государственных гражданских служащих.

А. *Личностные качества государственных гражданских служащих*, которые в наибольшей степени были представлены в ответах респондентов и распределились в следующем порядке (табл. 1):

Таблица 1

Личностные качества гражданских служащих (среднее значение по выборке)

№	Личностные качества	Средняя выраженность по выборке
1	Ответственность	0,82
2	Уважение к законам	0,61
3	Принципиальность	0,48
4	Самоорганизация	0,45
5	Чувство служения	0,38
6	Доброжелательность	0,35
7	Честность	0,31
8	Справедливость	0,29
9	Бескорыстие	0,25
10	Творческий подход	0,20
11	Предприимчивость	0,17

Источник: Здесь и далее, если не указано иное, составлено авторами.

Наиболее выраженными качествами личности, представленными в имидже гражданских служащих, являются ответственность, уважение к закону, принципиальность и самоорганизация. Эти качества имеют большое значение для уровня выполнения профессиональной деятельности. В частности, качества «ответственность», «самоорганизация», «самостоятельность» лежат в основе современных программ профессионального обучения гражданских служащих (Васильева, 2018).

Между тем среди этих качеств нет таких, которые позволяют служащим адекватно реагировать на современные вызовы и не терять чувства, в част-

ности, связанные с уровнем притязаний, самоотношением, поддержанием позитивной самооценки, о которых также идет речь в работах, посвященных имиджу этой профессиональной группы (Лебединова, 2011).

Б. Профессиональные качества гражданских служащих.

Респонденты оценивали по семибалльной шкале 20 пар профессиональных качеств гражданских служащих, представленных в положительном и отрицательном вариантах (например, способный – неспособный).

Наибольшие оценки получили позитивные качества государственных гражданских служащих, среди которых выделились пять качеств: компетентный (2,49), ответственный (2,43), образованный (2,38), квалифицированный (2,35), знающий (2,29), эффективный (2,14). Это крайне важные качества для достижения профессиональных целей, характеризующие, прежде всего, самоимидж и оказывающие влияние на эффективность профессиональной деятельности (Лебединова, 2011).

В то же время для поддержания позитивного имиджа гражданскому служащему важны качества, отражающие его социальные компетенции, способность к действенному оказанию помощи гражданам, созданию доверия (Батайкина, 2009), а также к проявлению инициативы, креативности, поиску нестандартных решений (Васильева, 2018). Но вместе с тем в нашем исследовании низкие оценки получили качества «помогающий» (2,02), «неравнодушный» (1,98), «рискующий» (1,42), «отважный» (1,27).

В. Уровень профессионализма гражданских служащих.

Оценивая в целом уровень профессионализма государственных гражданских служащих, респонденты дали преимущественно высокие оценки: 67,5% опрошенных выбрали в анкете ответ «Скорее высокий, чем низкий» уровень; 22,5% – ответ «Скорее низкий, чем высокий», 10% отметили «Высокий уровень». В целом, в самоимидже гражданских служащих отражается достаточно позитивное отношение к профессионализму. Но все-таки почти треть служащих не может оценить высоко это качество, что может проявляться в их неуверенности, низком качестве выполнения своих обязанностей и, как следствие, негативном восприятии этой профессии населением.

Г. Материальный статус гражданских служащих.

Респонденты в большинстве своем относят себя к среднеобеспеченным и частично социально защищенным (72%), а также к малообеспеченным и социально не защищенным (28%) слоям населения. Выборов по отношению к высокообеспеченным и бедным слоям населения нет. Несмотря на то, что большая часть респондентов ощущает себя материально защищенными, почти треть из них чувствуют себя иначе, что может сказываться на восприятии имиджа этой профессии. Мотивация гражданских служащих к достижению показателей эффективности и результативности их профессиональной служебной деятельности связана с организацией системы материального стимулирования. Если эта система не отражает фактических результатов труда, ухудшается отношение работников государственного аппарата к исполнению

своих профессиональных служебных обязанностей и, как следствие, снижается доверие населения к государственным служащим (Филаткина, 2012).

Д. Привлекательность государственной службы для молодежи.

Использовался частично косвенный вопрос. Респонденты оценивали привлекательность государственной службы для молодежи в интервале от 1 до 7. Средняя оценка получилась средней – 3,45 балла. Оценки сконцентрированы в интервале от 1 до 5. Частотный анализ оценок показал, что оценки выше среднего (4 и выше) поставили 81 человек (40,5%), среднюю оценку (3) – 75 человек (37,5%), а ниже среднего (1, 2) – 44 человека (22%). Из этих данных видно, что большее количество респондентов считают уровень привлекательности государственной службы ниже средней.

Е. Имидж государственных гражданских служащих.

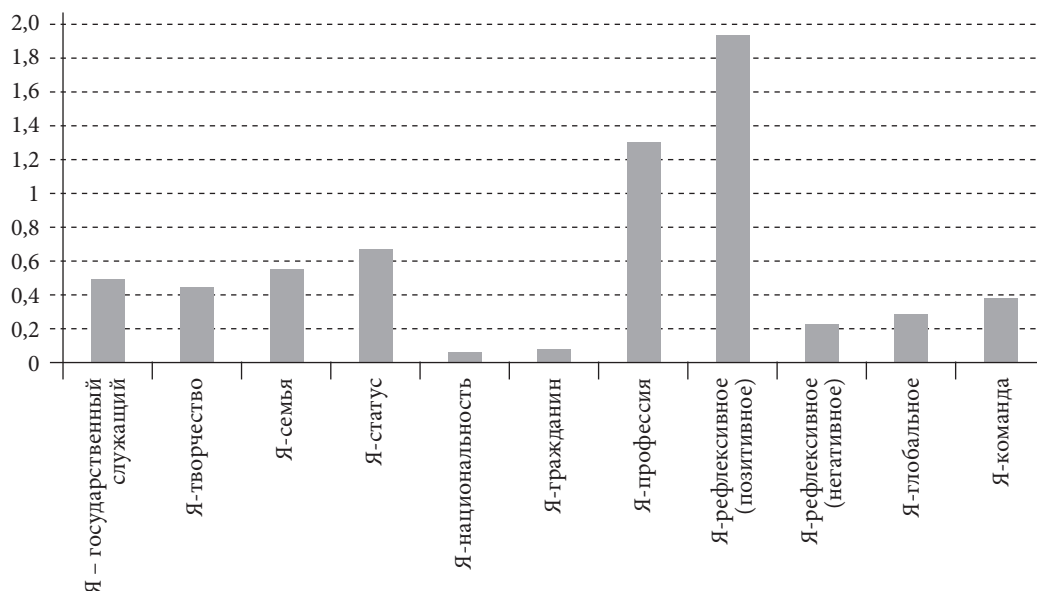
Средняя оценка 3,71 (из 7). Оценки сконцентрированы в интервале от 1 до 6. По частотному анализу высокие оценки (5,6) поставили 62 человека (31%), оценки 3,4 – 98 человек (49%), оценки 1,2 – 40 человек (20%). По суммарному количеству не на много, но преобладают позитивные оценки.

Особенности идентичности государственных гражданских служащих.

А. Когнитивные показатели идентичности. Выявление и анализ когнитивного компонента вызвал наибольшую сложность в данном опросе. Многие респонденты затруднялись в описании себя, ограничились минимальным количеством категорий. Обобщение всех ответов позволило выделить список из 11 показателей (рис. 1).

Рисунок 1

Когнитивные показатели социальной идентичности гражданских служащих (средняя выраженность по выборке)



По горизонтали параметры: 1. Я – государственный служащий. 2. Я-творчество. 3. Я-семья. 4. Я-статус. 5. Я-русский. 6. Я-гражданин. 7. Я-профессия. 8. Я-рефлексивное (позитивное). 9. Я-рефлексивное (негативное). 10. Я-глобальное. 11. Я-команда.

По вертикали: средняя выраженность показателя по выборке (N=200).

Отметим, что при ответе на вопрос «Кто Я?» большее количество описаний связано с позитивными рефлексивными (личностными) и профессиональными качествами. В ряде исследований показано, что именно эти качества являются ведущими у высокоэффективных служащих (Рябова, 2019). Вместе с тем характеристики, в которых выражается причастность человека к различным социальным общностям, менее выражены. Это может иметь негативные последствия для имиджа чиновников, поскольку расходится с требованиями к социальным профессиям. Для формирования имиджа гражданских служащих важна их причастность к различным группам, социальная идентичность (Лебединская, 2011). Социальные статусы гражданских служащих отражают представление о престижности профессии, о материальных возможностях чиновников (Батайкина, 2009).

Б. Ценностно-мотивационные компоненты идентичности гражданских служащих.

Сравнение средних оценок показателей мотивов и ценностей по выборке позволило выявить несколько наиболее и наименее значимых характеристик (табл. 2).

Таблица 2

Показатели наиболее выраженных ценностно мотивационных компонентов идентичности (средние значения по выборке)

Более значимые	Менее значимые
Собственная репутация (4,58)	Мнение друзей (2,65)
Личный уровень ответственности (4,37)	Безопасность работы (2,60)
Человеческое достоинство (4,36)	Рутинная работа (3,11)
Служебные обязанности (4,35)	Спокойная работа (3,16)
Справедливость (4,34)	Мнение коллег (3,49)
Профессиональные достижения (4,12)	
Профессиональное развитие (3,97)	

Можно отметить, что ценностно-мотивационные компоненты идентичности гражданских служащих отражают общественно-значимую направленность их личности. Это соответствует логике требований общества к гражданскому служащему как носителю ценности общественного служения (Оболонский, 2009). В то же время недостаточно проявились мотивы, которые, как показывают исследователи, побуждают заниматься данным видом профессиональной деятельности: потребность в самоутверждении и личностном развитии, социальные мотивы (Лебединская, 2011).

Взаимосвязь когнитивных и ценностно-мотивационных компонентов.

Анализ полученных данных показал, что наиболее значимые связи сконцентрировались вокруг показателей: Я-профессия, Я-семья, Я-рефлексивное (позитивное). Поэтому мы выделили три условных типа идентичности по характеру связи когнитивных и ценностно-мотивационных показателей.

Первый тип – «профессиональная идентичность», в котором профессиональные категории имеют положительную значимую связь с такими переменными, как: «творчество» (0,24), «возможность применить свои знания» (0,23), «желание принести пользу делу» (0,23), «повышение своей самооценки» (0,22), «самостоятельная деятельность» (0,23), «уровень профессионализма и квалификации гражданских служащих» (0,20), «уровень квалификации» (0,20), «востребованность в работе» (0,18). При этом выявлена отрицательная связь с оценкой труда чиновников как интересной, творческой работы (-0,20).

Второй тип – «семейная идентичность», в котором категории, выражающие причастность к семье, близкому кругу людей, положительно связаны с желанием выполнять привычную работу (0,36), приносить пользу делу (0,31), стремиться к хорошему заработку (0,29), выполнять то, что требуют (0,28), быть исполнителем, а не руководителем (0,24), а также с чувством служения (0,27), отношением семьи к работе (0,21), этичным поведением (0,28). Отрицательные связи касаются переменных: «уровень этики руководителей» (-0,30), «эффективность госслужащих» (-0,33), «уровень оплаты труда» (-0,32), «желание решать сложные задачи» (-0,25), «чувство справедливости» (-0,23), «ответственность» (-0,19).

Третий тип – «рефлексивная идентичность», в котором описание себя в категориях личностных качеств положительно связано с переменными: «возможность применить свои знания и умения» (0,49), «политика государственного органа» (0,37), «достойная плата за выполненную работу» (0,37), «этика поведения руководства» (0,35), «статус подчиненного» (0,34), «профессиональная этика» (0,31), «принципиальность» (0,29), «отношение к работе как к товару» (0,29), «самооценка» (0,28), «этические нормы поведения» (0,26), «общение с интересными людьми» (0,26), «возможность научиться новому и развить свои способности» (0,24). Отрицательные связи с переменными: «значение коллектива для достижения результатов в работе» (-0,33), «стремление выделиться или завоевать расположение начальства» (-0,30), «незаменимость сотрудника» (-0,22).

Из этих данных видно, что по параметру «профессиональная идентичность» выявлено наибольшее количество значимых связей с качествами служащих, которые обеспечивают им позитивное восприятие своей профессии благодаря возможности профессионального развития, реализации желания принести пользу делу, людям, государственному органу. По параметру «семейная идентичность» позитивное восприятие имиджа служащего связано со стабильностью его деятельности, комфортными условиями труда, но также и с возможностью приносить пользу организации, иметь хорошие отношения в коллективе и т.п. По параметру «рефлексивная идентичность» для позитивного имиджа госслужащих важны гарантии оплаты

труда, чувство справедливого вознаграждения, возможность проявлять самостоятельность в рамках своей работы.

Выявленные корреляционные связи между показателями самосознания личности (мотивы, ценности, отношения к профессии и др.) и параметрами имиджа (отношение, принятие) позволяют говорить о различиях в восприятии имиджа служащими с разными показателями идентичности. С позиции реализации профессиональных задач наши данные подтверждают выводы Е.П. Ермолаевой (2002, 2017) о значении профессиональной идентичности как для выполнения поставленных задач, так и для самореализации и развития личности. Также мы думаем, что выявленные типы идентичности могут быть полезны для организации работы по управлению имиджем гражданских служащих.

Факторы имиджа.

В результате факторизации матрицы интеркорреляции выделилось два наиболее значимых фактора имиджа, отражающих типы государственных служащих с разными показателями идентичности и особенностями отношения к своей профессиональной деятельности и социальному статусу.

Первый – «фактор репутации и ответственности государственного органа управления (ГОУ)» (доля объясненной дисперсии 0,091). В него с положительным весом вошли переменные ценностных и когнитивных компонентов идентичности, отражающие знание и принятие государственным служащим задач, ценностей, правил, норм деятельности ГОУ (степень силы связи между показателем и фактором больше 0,5): «репутация ГОУ» (0,69), «готовность выполнять требования своей организации» (0,65), «понимание и принятие ценностей ГОУ» (0,62), «возможность помогать» (0,59), «высокие принципы морали в ГОУ» (0,56), «соответствие своих ценностей ценностям ГОУ» (0,53).

С отрицательным весом в этот фактор вошли переменные, отражающие ценностные компоненты идентичности, связанные с оценкой деятельности и поведения своих коллег, противоречиями в деятельности и управлении, угрожающими следованию ценностям и правилам: «пассивность» (-0,79), «невыполнение своих профессиональных обязанностей» (-0,66), «некомпетентность» (-0,65), «поиск счастья только для себя» (-0,61), «отсутствие цели» (-0,55), «рутинность» (-0,55), «отсутствие способностей» (-0,54), «противоречия представлений о благе для общества» (-0,50).

Иными словами, построение положительного имиджа чиновников опирается на уважение, принятие государственного органа управления как «психологического тыла». Опорой служит система законов, требований, регуляторов, причем ценностно понятных и принимаемых чиновниками. Тесная внутренняя связь имиджа чиновника с имиджем государственной службы не раз подчеркивалась исследователями (см., например: Moyson et al., 2017; Пименов, 2004 и др.).

В нашем исследовании проявился очень важный аспект фактора имиджа, связанный с личностью государственных служащих, уровнем их подготовки, личным настроем на развитие своих способностей, поиск себя и т.д.

Это подчеркивает роль самоопределения служащих в построении своего имиджа и необходимость управления этим процессом на протяжении всей их деятельности в организации. В современных условиях вопросы самоопределения возникают, по сути, в ответ на все новые вызовы в обществе и стране. Важно давать возможность служащим получить психологическую поддержку, своевременную информацию, ответы на вопросы в виде четко разработанных документов и т.п. Кроме того, важны внутренние коммуникации в организации, позволяющие служащим прояснить спорные, беспокоящие их вопросы.

Второй фактор – «фактор личной репутации, самоуважения государственного служащего (ГС)» (доля объясненной дисперсии 0,061). В него с положительным весом вошли показатели идентичности государственных служащих, составляющие основу их чувства самоуважения и смысла репутации: «справедливость» (0,77), «равенство» (0,66), «честность» (0,66), «собственная репутация» (0,64), «равенство» (0,64), «открытость для общества» (0,64), «личная объективность» (0,62), «честность» (0,60), «профессиональные этические стандарты» (0,59), «репутация руководителя» (0,58), «уважение внутренних актов ГОУ» (0,57), «личностная свобода» (0,56), «человеческое достоинство» (0,55), «выполнение служебных обязанностей» (0,54), «уважение законов РФ» (0,54), «личный уровень ответственности» (0,52), «совесть» (0,51), «бескорыстие» (0,51).

С отрицательным весом в этот фактор вошли переменные: «потеря должности руководителя» (-0,69), «вознаграждение за любую полезную инициативу» (-0,61), «выполнение привычной работы» (-0,61), «вероятность ухода из своей организации» (-0,61).

Выделение этого фактора демонстрирует, что для построения позитивного имиджа государственных служащих имеют значение их нравственные качества, чувство справедливости, честность, а также репутация как их самих, так и непосредственного руководителя, высокий уровень профессионализма и т.п. Но также важны направленность на развитие и способность меняться в новых условиях, например, быть открытыми для общества.

О том, что позитивный имидж государственных служащих основан на их морально-этических и профессиональных качествах, пишут многие исследователи. Но в нашем исследовании высветился новый аспект этой проблемы, связанный с поддержанием мотивации самоуважения чиновников. В русле подхода социальной идентичности именно эта мотивация является основной для построения структуры идентичности. Отметим, что некоторые параметры имиджа распределились почти равномерно в двух факторах. Например, «уважение внутренних актов ГОУ», «уважение законов РФ». Это касается значения законодательной базы для деятельности государственных служащих и подчеркивает важность четких регуляторов для построения позитивного имиджа в этой сфере.

И здесь проявляется стремление человека получить информацию, значимую для самоопределения и обретения идентичности. Поэтому необходимы условия, повышающие самоуважение государственных служащих через оказание им помощи в самоопределении, прояснении своих целей, ценностей, места в социальной и профессиональной структуре общества и т.п.

Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов:

1. Имидж гражданских служащих выступает как динамичный, целостный образ личностных и профессиональных качеств, отражающий качество деятельности и взаимодействия чиновников с гражданами. В то же время в имидже проявляется сформированная в процессе самоопределения и деятельности система идентичности, в которой сфокусированы когнитивные и ценностные представления личности о своем месте в социальной и профессиональной среде. Поэтому имидж выступает регулирующим и развивающим фактором профессионального развития служащих.
2. Выявленные корреляционные связи между показателями самосознания личности (мотивы, ценности, отношение к профессии и др.) и параметрами имиджа (отношение, принятие) позволяют говорить о различиях в восприятии имиджа служащими с разными показателями идентичности.
3. Проблемы формирования позитивного имиджа гражданских служащих, приводящие к трудностям самоопределения личности, касаются: а) особенностей статуса и деятельности чиновников, б) кризисных и динамичных процессов в системе государственного управления, в) изменения коммуникативной парадигмы, направленности дискурса СМИ в отношении государственной службы.
4. Факторы формирования имиджа гражданских служащих отражают тесную связь репутации, уровня профессионализма государственного органа управления и самих служащих. В построении позитивного имиджа чиновников оказались значимыми: а) степень уважения к уровню деятельности государственного органа управления, опора на систему законов, требований, норм, ценностно понятных и принимаемых чиновниками, б) нравственные качества чиновников, выполнение ими своих обязанностей, направленность на развитие, способность меняться в новых условиях, например, быть открытыми для общества.
5. На построении имиджа гражданских служащих сказываются трудности в профессиональном самоопределении, формировании профессиональной идентичности. В имидже респондентов недостаточно отражены качества, необходимые для построения конструктивного взаимодействия с гражданами и адаптации к новым требованиям профессии в связи с изменениями реалий жизни. В частности, недостаточно проявляется ориентация служащих на развитие, адаптацию, преодоление трудностей и движение вперед, а также присутствуют сложности в описании себя в социальных терминах, выражающих их причастность к различным социальным группам. Это ослабляет профессиональную идентичность, создает потенциальные проблемы самоопределения служащих, такие как снижение самооценки, эмоциональное выгорание и т.п.
6. Полученные нами результаты позволяют допустить, что для повышения имиджа гражданских служащих важна психологическая поддержка

ка в самоопределении и удовлетворение мотивации самоуважения, особенно в периоды новых вызовов, которые могут подвергнуть сомнению систему ценностей, убеждений, установок личности. Необходимы условия, способствующие повышению самоуважения гражданских служащих через оказание им помощи в самоопределении, прояснении своих целей, ценностей, места в социальной и профессиональной структуре общества и т.п.

7. Имидж гражданских служащих как кадровая и управленческая технология, направленная на решение поставленных перед государственной службой задач в современных условиях, требует поиска новых подходов, стимулирующих процессы повышения качества работы гражданских служащих, их профессионального уровня. Он также направлен на привлечение и удержание кадров на государственной гражданской службе. Именно сочетание управленческого и социально-психологического подходов дает возможность исследования таких аспектов имиджа, которые связаны с особенностями самосознания, осознанности, самоидентификации и профессионального развития гражданских служащих.

Заключение

Таким образом, имидж как сложно организованный образ функционирует во всей системе взаимоотношений представителей власти с обществом. В имидже выражаются особенности взаимодействия государственных служащих и граждан, их личностная и профессиональная позиция. Современным чиновникам важно уметь доносить до граждан значение целей и результатов своей деятельности и тем самым укреплять позиции своего статуса, гражданской службы и государства. Умение прорабатывать свой имидж и улучшать его становится важной компетенцией государственных служащих.

В данной работе развивается подход, согласно которому имидж государственных гражданских служащих носит социальный характер, формируется и транслируется с помощью механизмов социальной идентификации, ответственных за причастность человека к своей профессии, группе, осознание статусно-ролевого положения и т.д. Идентификационная основа имиджа – это выраженная и осознанная идентичность, которая распознается в процессе взаимодействия и деятельности человека. Поэтому для формирования позитивного имиджа государственных служащих необходимо изучать структуру их социальной идентичности.

Профессиональная идентичность как часть системы идентичности соотносится с ценностями профессии, своего сообщества, уважением к себе. Чувство принадлежности к профессиональной группе является когнитивной основой принятия основных ценностей этой группы и повышения самооценки, уверенности в себе, придает силы для преодоления негативных факторов профессии, движения вперед. Исходя из полученных данных, можно сказать, что в имидже государственного служащего проявляется

осознание человеком своих целей, результатов, профессионально важных качеств, принципов и норм поведения в рамках своей служебной должности и профессии.

Проблема управления кадрами государственной службы в нашей стране состоит в том, что недостаточное внимание уделяется вопросам развития личности служащих, оказанию психологической помощи этой профессиональной группе. Высокий уровень психического выгорания, неадекватная социальная идентичность приводят к развитию комплекса неполноценности, снижению самооценки у государственных служащих.

Наше исследование направлено на оказание помощи государственным органам в разработке программ формирования положительного имиджа государственных служащих, как у населения страны, так и среди самих государственных служащих. Применение полученных данных касается практик кадровой работы, которые нуждаются в новых технологиях развития имиджа государственных служащих. По нашему мнению, построение имиджа должно входить во все кадровые технологии как важнейший элемент деятельности государственных служащих. Имидж задает рамки профессионального взаимодействия и развития служащих. Мы подчеркиваем, что для поддержания имиджа служащему необходимо ценить свою работу, уважать себя, понимать свою значимость, свой социальный вклад в общее дело. Как следствие, управлять своими эмоциями, рационально реагировать на проблему, преодолевать личностные комплексы и т.д. В имидже транслируется уверенность, которую обеспечивает четкое самоопределение, осознанная идентичность. И это помогает гражданам с большим доверием относиться к поставленным государством задачам и оказывать содействие их решению. Подготовка и профессиональное обучение государственных служащих с использованием механизмов самоидентификации государственных служащих является перспективой управления кадрами государственной службы в нашей стране. Для поддержания позитивного имиджа должна проводиться непрерывная работа с личностью в кадрах государственной службы, заключающаяся в помощи в самоопределении, предупреждении негативных психологических последствий стрессов.

Мы рассматриваем свое исследование как пилотное, позволившее определить связь между социальной идентичностью государственных гражданских служащих и их восприятием имиджа. В перспективе необходимо провести анализ идентичности государственных служащих в зависимости от статусов, уровня органа управления, стажа работы. Полагаем, результаты нашего исследования будут полезны в кадровой работе органов государственного управления для обеспечения необходимой психологической поддержки, разработки программ обучения в целях поддержания позитивного имиджа государственных служащих.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агапова Е.В. Психологические особенности синдрома профессионального выгорания у государственных служащих. Автореф. дисс. канд. психол. н. – СПб: ФГБОУ ВО Северо-западный государственный медицинский университет им. И.М. Сеченова, 2017.
2. Акимович Е.В. Кризисные коммуникации органов государственной власти в условиях природной катастрофы. Автореф. дисс....канд. политол. н. – СПб: СПбГУ, 2017.
3. Андреева Г.М. Социальная психология. Пятое издание. – М.: Аспект Пресс, 2014.
4. Андреева О.С., Цаплин Е.В. Содержательные характеристики кризиса профессиональной идентичности госслужащих // Психология. Историко-критические обзоры и современные исследования. – 2019. – Т. 8. – № 2А. – С. 115–122.
5. Антонова Н.В., Дятлова А.А. Индивидуальный имидж как результат самоопределения личности // Психология. Журнал Высшей школы экономики. – 2011. – Т. 8. – № 2. – С. 59–68.
6. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
7. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Состояние и направления реформ российского госуправления // Высшая школа экономики. Препринт. Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление». – 2017. – № WP8/2017/03.
8. Батайкина С.В. Имидж государственной службы как социальный конструкт. Автореф. дисс. социол. н. – Казань: КГТУ, 2009.
9. Бодалев А.А. Восприятие человека человеком. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1965.
10. Васильева Е.В. Компетентностный подход в государственной службе: какие знания и навыки выбирают госслужащие? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 4. – С. 120–144.
11. Ермолаева Е.П. Мультидисциплинарный подход в модели «человек – профессия – общество» // Институт психологии Российской академии наук. Организационная психология и психология труда. – 2017. – Т. 2. – № 1. – С. 3–22.
12. Ермолаева Е.П. Психология профессионального маргинала в социально значимых видах труда (статья вторая) // Психологический журнал. – 2001. – Т. 22. – № 5. – С. 69–78.
13. 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.
14. Иванова Н.Л. Структура социальной идентичности: проблема анализа // Психологический журнал. – 2004. – Т. 25. – № 1. – С. 52–60.
15. Иванова Н.Л., Климова А.В. Адаптация персонала как фактор удержания молодых специалистов на государственной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 4. – С. 172–194.

16. Канюков А.Н. Деятельностный подход к исследованию имиджа политика: Методика ЭМОИ // Вопросы управления. – 2017. – № 2. – Т. 45. – С. 129–136.
17. Кирина О.В. Современные тенденции формирования имиджа государственного служащего // Политика. Экономика. Инновации. – 2017. – № 1. – Т. 11. – С. 1–6.
18. Кучеров Д.Г., Пикулева О.А. Брендинг государственной гражданской службы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 65–78.
19. Лебединова Ю.К. Имидж как фактор эффективности профессиональной деятельности государственных служащих Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. психол. н. – СПб: Северо-Западная Академия гос. службы, 2011.
20. Маслов И.В. Формирование имиджа органов исполнительной власти региона. Автореф. дис. ... канд. социол. н. – Белгород: ГНИУ, 2013.
21. Мирошниченко О.Н., Михайлова М.В. Формирование позитивного образа государственного гражданского служащего: отечественный и зарубежный опыт // Вестник Чувашского университета. – 2013. – № 4. – С. 147–155.
22. Молодов О.Б. Имидж региональных органов власти: теоретические основы и проблемы формирования // Вопросы территориального развития. – 2019. – № 10. – С. 1–12.
23. Оболонский А.В. Чиновник как социальное зло (патологии бюрократического сознания) // Общественные науки и современность. – 2019. – № 1. – С. 87–98.
24. Орлова В.Н. Позитивный имидж государственных гражданских служащих как основа развития управленческой культуры // Управленческое консультирование. – 2016. – № 7. – С. 14–18.
25. Перелыгина Е.Б. Восприятие и изменение имиджа как феномена intersubъектного взаимодействия // Российский психологический журнал. – 2004. – С. 26–43.
26. Песков Д.С. Интервью изданию «Аргументы и факты». 16.01.2019. URL: <https://versia.ru/peskov-prokommentiroval-negativnoe-otnoshenie-rossiyan-k-chinovnikam> (дата обращения: 20.07.2020)
27. Петрова Е.А. Имидж как фактор продуктивной политической коммуникации // Корпоративная имиджелогия. – 2007. – № 1. – Т. 1. URL: http://www.ci-journal.ru/article/70/200701polit_image (дата обращения: 27.07.2020).
28. Пименов А.В. Формирование позитивного образа государственного служащего как фактора повышения эффективности государственного управления в субъекте Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. социол. н. – Нижний Новгород, 2004.
29. Реан А.А., Коновалов И.А. Социально-перцептивный образ различных социальных групп в сознании подростков // Социальная психология и общество. – 2018. – № 2. – С. 60–80.
30. Рябова Т.В. Профессионально значимые характеристики личности государственных служащих // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Философия. Психология. Педагогика. – 2019. – Т. 19. – Выпуск 2. – С. 194–198.
31. Самсонова Ю.С. Имидж государственной службы в условиях административного реформирования в российском обществе. Автореф. дисс. канд. социол. н. – Ростов-на-Дону, 2011.

32. Филаткина М.В. Совершенствование организации оплаты труда государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти. Автореф. дисс. канд. эконом. н. – М, 2012.
33. Шадриков В.Д. Проблемы системогенеза деятельности. 2-е издание. – М.: Логос, 2007.
34. Gromark J., Melin F. From market orientation to brand orientation in the public sector // *Journal of Marketing Management*. 2013. No. 29. Vol. 9–10. P. 1099–1123.
35. Haslam C., Jetten J., Cruwys T., Dingle G.A., Haslam S.A. The new psychology of health: Unlocking the social cure // *Health psychology review*. 2018. P. 1–29.
36. Karens R., Eshuis J., Klijn E.-H. The impact of public branding: An experimental study on the effects of branding policy on citizen trust // *Public Administration Review*. 2016. Vol. 76. No. 3. P. 486–494.
37. Leijerholt U., Biedenbach G., Hultén P. Branding in the public sector: A systematic literature review and future research opportunities // *Journal of Brand Management*. 2019. Vol. 26. No. 2. P. 126–140.
38. Moyson S., Raaphorst N., Groeneveld S., van de Walle S. Organizational Socialization in Public Administration Research: A Systematic Review and Directions for Further Research // *American Review of Public Administration*. 2017. No. 3. P. 1–18.
39. Slater M.J., Steffens N.K., Fransen K., Haslam S.A. The Social Identity Approach. 2020. URL: <https://books.google.com.au/books?hl=en&lr=&id=NMnXDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT82&ots=B8j9B4icQf&sig=icgRiWA0dOO0Nuj6a9JwPe3rMRo#v=onepage&q&f=false> (дата обращения: 10.07.2020).
40. Stevens M., Rees T., Coffee P., Steffens N. K., Haslam S. A., Polman R. Leading us to be active: A two-wave test of relationships between identity leadership, group identification, and attendance // *Sport, Exercise, and Performance Psychology*. 2020. No. 9. Vol. 1. P. 128–142.
41. Tajfel H. Individuals and groups in social psychology // *British Journal of Social and Clinical Psychology*. 1979. P. 183–190.
42. Tajfel H., Turner J.C. The social identity theory of intergroup behavior // *Psychology of Intergroup Relations*. 1986. P. 7–24.

SELFIMAGE OF PUBLIC CIVIL SERVANTS: THE FEATURES AND FACTORS

Nataliya L. Ivanova

Doctor of Psychology, Professor, Faculty of Social Sciences,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow,
Russian Federation.
E-mail: nivanova@hse.ru

Bogdana B. Petko

PhD-student, the Department of Organizational Theory,
School of Politics and Governance, Faculty of Social Sciences,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow,
Russian Federation.
E-mail: bpetko@hse.ru

Abstract

The article is devoted to the image of civil servants from the perspective of complex tasks facing public administration today. The features and factors of the image are considered from the perspective of a new approach for the sphere of public administration, according to which the image of civil servants reflects their identity (Self-concept) as a result of the process of self-determination, finding a profession and status-role position in society. The hypothesis states that the image of civil servants is related to the peculiarities of their social identity, personal and professional qualities, the level of professionalism, and the attractiveness of employees. Professional identity is the basis for both the fulfillment of tasks, and for self-realization and personal development. The purpose of the study is to identify problems and factors of the image of civil servants associated with the peculiarities of their self-determination, social identity, status and role position. The study was conducted in the form of a survey (questionnaire). A sample is comprised of 200 officials of various positions with at least a year of experience in government agencies. New data on the problems of building the image of civil servants, related to the nature of their activities, and the current conditions for its implementation in our country, have been obtained. Differences in the perception of the image by employees with different types of identity, as well as subjective factors of image formation, are revealed. The results will be useful for organizing personnel work, developing psychological support programs, and training civil servants to maintain their positive image.

Keywords: personnel work; image; civil service; civil servants; self-determination; social identity; professional identity; features and factors of image; state.

Citation: Ivanova, N.L. & Petko, B.B. (2020). Samoimidzh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh: problemy i faktory formirovaniya [Selfimage of Public Civil Servants: The Features and Factors]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 141–166 (in Russian).

REFERENCES

1. Agapova, E.V. (2017). *Psychological Features of Professional Burnout Syndrome in Civil Servants*. Saint Petersburg: FSBE HEI North-Western State Medical University.
2. Akimovich, E.V. (2017). *Crisis Communications of State Authorities in the Conditions of a Natural Disaster*. Saint Petersburg: SPbGU.
3. Andreeva, G.M. (2014). *Sotsial'naya psikhologiya* [Social Psychology]. Moscow: Aspekt Press.
4. Andreeva, O.S. & Tsaplin, E.V. (2019). Soderzhatel'nye kharakteristiki krizisa professional'noi identichnosti gossluzhashchikh [Content Characteristics of the Professional Identity of Civil Servants]. *Psychology. Historical and critical reviews and modern research*, no 2A, pp. 115–122.
5. Antonova, N.V. & Dyatlova, A.A. (2011). Individual'nyi imidzh kak rezul'tat samoopredele-niya lichnosti [Individual Image as a Result of Personality Self-determination]. *Psychology. Journal of the Higher School of Economics*, no 2, pp. 59–68.
6. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii [The Crisis of Public Administration and its Impact on the Main Administrative Paradigms of the State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194.
7. Barabashev, A.G. & Klimenko, A.V. (2017). Sostoyanie i napravleniya reform rossiiskogo gosupravleniya [State and Directions of the Economy of the Russian Government]. *Working paper WP8/2017/03*. Moscow: HSE.
8. Bataikina, S.V. (2009). *Imidzh gosudarstvennoi sluzhby kak sotsial'nyi konstrukt* [The Image of Public Service as a Social Construct]. Kazan: KSTU.
9. Bodalev, A.A. (1965). *Vospriyatie cheloveka chelovekom* [Perception of a Person by a Person]. Leningrad: LGU.
10. Ermolaeva, E.P. (2001). Psikhologiya professional'nogo marginala v sotsial'no znachimykh vidakh truda (stat'ya vtoraya) [Psychology of the Professional Marginality in Socially Significant Works (second article)]. *Psychological journal*, no 5, pp. 69–78.
11. Ermolaeva, E.P. (2017). Mul'tidistsiplinarnyi podkhod v modeli «chelovek – professiya – obshchestvo» [Multidisciplinary Approach in the Model “Person – Profession – Society”]. *Institute of Psychology of the Russian Academy of Sciences. Organizational psychology and labor psychology*, no 1, pp. 3–22.
12. Filatkina, M.V. (2012). *Sovershenstvovanie organizatsii oplaty truda gosudartsvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti* [Improving the Organization of Remuneration of Civil Servants of Federal Executive Bodies]. Ph.D. (in Economics) Thesis, Moscow.
13. Gromark, J. & Melin, F. (2013). From Market Orientation to Brand Orientation in the Public Sector. *Journal of Marketing Management*, vol. 29, no 9–10, pp. 1099–1123.
14. Haslam, C., Jetten, J., Cruwys, T., Dingle, G.A. & Haslam, S.A. (2018). The New Psychology of Health: Unlocking the Social Cure. *Health psychology review*, pp. 1–29.
15. Ivanova, N.L. (2004). Struktura sotsial'noi identichnosti: problema analiza [The Structure of Social Identity: the Problem of Analysis]. *Psychological journal*, no 1, pp. 52–60.

16. Ivanova, N.L. & Klimova, A.V. (2018). Adaptatsiya personala kak faktor uderzhaniya molydykh spetsialistov na gosudarstvennoi sluzhbe [Personnel Adaptation as a Factor in Retaining Specialists in the Public Service]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 172–194.
17. Kanyukov, A.N. (2017). Deyatel'nostnyi podkhod k issledovaniyu imidzha politika: Metodika EMOI [An Activity-based Approach to the Study of a Politician's Image: EMOI methodology]. *Management issues*, no 2, vol. 45, pp. 129–136.
18. Karens, R., Eshuis, J. & Klijn, E.-H. (2016). The Impact of Public Branding: An Experimental Study on the Effects of Branding Policy on Citizen Trust. *Public Administration Review*, vol. 76, no 3, pp. 486–494.
19. Kirina, O.V. (2017). Sovremennye tendentsii formirovaniya imidzha gosudarstvennogo sluzhashchego [Modern Trends in the Formation of the Image of a Civil Servant]. *Politics. Economy. Innovation*, no 1, vol. 11, pp. 1–6.
20. Kuchеров, D.G. & Pikuleva, O.A. (2015). Brending gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby v Rossii [Civil Service Branding in Russia]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 65–78.
21. Lebedinova, Yu.K. (2011). *Image as a Factor in the Effectiveness of Professional Activities of Civil Servants of the Russian Federation*. St. Petersburg: Severo-Zapadnaya Akademiya gos. sluzhby.
22. Leijerholt, U., Biedenbach, G. & Hultén, P. (2019). Branding in the Public Sector: A Systematic Literature Review and Future Research Opportunities. *Journal of Brand Management*, vol. 26, no 2, pp. 126–140.
23. Maslov, I.V. (2013). *Formation of the Image of the Regional Executive Authorities*. Belgorod: GNIU.
24. Miroshnichenko, O.N. & Mikhailova, M.V. (2013). Formirovanie pozitivnogo obraza gosudarstvennogo grazhdanskogo sluzhashchego: otechestvennyi i zarubezhnyi opyt [Formation of a Positive Image of a Public Civil Servant: Domestic and Foreign Experience]. *Bulletin of the Chuvash University*, no 4, pp. 147–155.
25. Molodov, O.B. (2014). Imidzh regional'nykh organov vlasti: teoreticheskie osnovy i problemy formirovaniya [Image of Regional Authorities: Theoretical Foundations and Problems of Formation]. *Spatial Development Issues*, no 10, pp. 1–12.
26. Moyson, S., Raaphorst, N., Groeneveld, S. & van de Walle, S. (2017). Organizational Socialization in Public Administration Research: A Systematic Review and Directions for Further Research. *American Review of Public Administration*, no 3, pp. 1–18.
27. Obolonskii, A.V. (2019). Chinovnik kak sotsial'noe zlo (patologii byurokraticheskogo soznaniya) [Official as a Social Evil (Pathology of Bureaucratic Consciousness)]. *Social Sciences and the Present*, no 1, pp. 87–98.
28. Orlova, V.N. (2016). Pozitivnyi imidzh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh kak osnova razvitiya upravlencheskoi kul'tury [The Positive Image of Civil Servants as the Basis for the Development of Managerial Culture]. *Management consulting*, no 7, pp. 14–18.
29. Perelygina, E.B. (2004). Vospriyatie i izmenenie imidzha kak fenomena intersub'ektnogo vzaimodeistviya [Perception and Change of the Image as a Phenomenon of Intersubject Interaction]. *Russian psychological journal*, pp. 26–43.
30. Peskov, D.S. (2019). Interv'yu izdaniyu «Argumenty i fakty» [An Interview for «Arguments and Facts»]. Available at: <https://versia.ru/peskov-prokommentiroval-negativnoe-otnoshenie-rossiyan-k-chinovnikam> (accessed: 20 July, 2020).

31. Petrova, E.A. (2007). Imidzh kak faktor produktivnoi politicheskoi kommunikatsii [Image as a Factor of Productive Political Communication]. *Corporate imageology*, no 01. Available at: http://www.ci-journal.ru/article/70/200701polit_image (accessed: 27 July, 2020).
32. Pimenov, A.V. (2004). *Formirovanie pozitivnogo obraza gosudarstvennogo sluzhashchego kak faktora povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya v sub»ekte Rossiiskoi Federatsii* [Formation of a Positive Image of a Civil Servant as a Factor in Increasing the Efficiency of Public Administration in a Constituent Entity of the Russian Federation]. Nizhnii Novgorod.
33. Rean, A.A. & Konovalov, I.A. (2018). Sotsial'no-pertseptivnyi obraz razlichnykh sotsial'nykh grupp v soznanii podrostkov [Socio-Perceptual Image of Various Social Groups in the Minds of Adolescents]. *Social Psychology and Society*, no 2, pp. 60–80.
34. Ryabova, T.V. (2019). Professional'no znachimye harakteristiki lichnosti gosudarstvennykh sluzhashchih [Professionally Important Personal Characteristics of Government Employees]. *Izvestiya Saratovskogo universiteta*. Novaya seriya. Seriya Filosofiya. Psihologiya. Pedagogika, vol. 19, no 2, pp. 194–198.
35. Samsonova, Yu.S. (2011). *Imidzh gosudarstvennoi sluzhby v usloviyakh administrativnogo reformirovaniya v rossiiskom obshchestve* [The Image of Public Service in the Context of Administrative Reform in Russian Society]. Rostov-na-Donu.
36. Shadrikov, V.D. (2007). *Problems of System Genesis of Activity*. Moscow: Logos.
37. Slater, M.J., Steffens, N.K., Fransen, K. & Haslam, S.A. (2020). *The Social Identity Approach*. Available at: <https://books.google.com.au/books?hl=en&lr=&id=NMnXDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT82&ots=B8j9B4icQf&sig=icgRiWA0dOO0Nuj6a9JwPe3rMRo#v=onepage&q&f=false> (accessed: 10 July, 2020).
38. Stevens, M., Rees, T., Coffee, P., Steffens, N. K., Haslam, S. A. & Polman, R. (2020). Leading Us to be Active: A Two-wave Test of Relationships between Identity Leadership, Group Identification, and Attendance. *Sport, Exercise, and Performance Psychology*, no 9, vol. 1, pp. 128–142.
39. Tajfel, H. (1979). Individuals and Groups in Social Psychology. *British Journal of Social and Clinical Psychology*, pp. 183–190.
40. Tajfel, H. & Turner, J.C. (1986). The Social Identity Theory of Intergroup Behavior. *Psychology of Intergroup Relations*, pp. 7–24.
41. Vasil'eva, E.V. (2018). Kompetentnostyi podkhod v gosudarstvennoi sluzhbe: kakie znaniya i navyki vybirayut gossluzhashchie? [Competence Approach in Public Service: what Knowledge and Skills do Civil Servants Choose?]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 120–144.
42. Zaitseva, T.V. & Nezhina, T.G. (2019). Privlechenie 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.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ АРКТИЧЕСКИХ СТРАН ЕВРОПЫ^{1, 2}

Торопушина Е.Е., Башмакова Е.П.³

Аннотация

Современное состояние социальной сферы во многих странах, включая Россию, является одной из болевых точек их социально-экономического развития. Состояние финансовых, технологических и инновационных ресурсов государства не всегда позволяет ему удовлетворять требования населения к доступности качественных социальных услуг и расширению их спектра. Один из инструментов, расширяющих возможности государства, – это государственно-частное партнерство, хорошо зарекомендовавшее себя во многих секторах экономики, включая социальную сферу. Целью исследования стало расширение знаний о государственно-частном партнерстве в социальной сфере арктических европейских стран и определение возможности использования этого опыта в российской Арктике. Проведенное исследование позволило установить, что для решения проблем в социальной сфере сотрудничество государства и бизнеса является востребованной необходимостью, поскольку на территориях с экстремальными условиями жизнедеятельности, к которым относится российская Арктика, социальные проблемы проявляются особенно остро. И именно в Арктике есть условия для развития государственно-частного партнерства, поскольку существует совпадение интересов бизнеса и государства в повышении уровня социального развития территорий.

¹ Статья подготовлена в рамках государственного задания ФГБУН Федеральный исследовательский центр «Кольский научный центр Российской академии наук» в части проведения НИР Института экономических проблем им. Г.П. Лузина по теме «Социальные аспекты управления саморазвитием регионов и местных сообществ в российской Арктике» (гос. рег. № АААА-А18-118051590115-9).

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

³ Торопушина Екатерина Евгеньевна – кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела социальной политики на Севере, Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина – обособленного подразделения Федерального исследовательского центра «Кольский научный центр Российской академии наук». Адрес: Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина ФИЦ КНЦ РАН, ул. Ферсмана, д. 24А, 184209, Апатиты, Мурманская область. E-mail: toropushina@iep.kolasc.net.ru
Башмакова Елена Петровна – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела социальной политики на Севере, Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина. Адрес: Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина ФИЦ КНЦ РАН, ул. Ферсмана, д. 24А, 184209, Апатиты, Мурманская область. E-mail: bashmakova@iep.kolasc.net.ru

Бизнесу нужен образованный квалифицированный здоровый трудовой потенциал, адаптированный к условиям Арктики, повышающий эффективность, а государству необходимы условия, обеспечивающие высокое качество жизни населения, национальные интересы и устойчивое развитие арктических территорий.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; социальная сфера; взаимодействие власти и бизнеса; ГЧП-проекты; арктические страны; Арктика; Европа; Скандинавия.

Введение

По мере увеличения потребностей населения в доступе к услугам социальной сферы большинство стран столкнулось с существенной нехваткой ресурсов на ее обеспечение и развитие – государственный сектор не смог преодолеть ограничения, связанные с недостаточным финансированием, низким доступом к инновациям и технологиям, отсутствием эффективной системы управления отраслями социальной сферы (Krumm, 2016). Это выявило необходимость поиска различного рода взаимодействий, включая партнерство власти и бизнеса.

Вызванный пандемией коронавируса Covid-19 кризис 2020 г. наглядно продемонстрировал проблемы, присущие социальной сфере даже в наиболее развитых странах. Особенно тяжело он отразился на состоянии системы здравоохранения. В то же время кризис способствовал развитию партнерства государства и бизнеса и усилил потребность в таком взаимодействии.

В мировой теории и практике партнерство государства и бизнеса считается стратегическим ресурсом устойчивого развития экономики и роста ее конкурентоспособности. Во многих международных документах бизнес рассматривается как драйвер экономического и социального прогресса на мировом пространстве (Introduction..., 2019). Однако в большей части российских официальных документов (концепции, стратегии и др.), в которых поднимаются проблемы развития пространства, традиционно игнорируется или только вскользь упоминается роль бизнеса в развитии территорий (и Арктика здесь не исключение) (Башмакова, Торопушина, 2019).

Вместе с тем привлечение частного сектора к созданию, модернизации, развитию объектов социальной инфраструктуры, к предоставлению населению общественно значимых (образовательных, медицинских и др.) услуг в рамках реализации института государственно-частного партнерства позволяет государству расширить возможности социально-экономической политики (Мажарова, Зенина, 2018), а также повысить эффективность управления в отраслях социальной сферы (Дузельбаева и др., 2018). ГЧП-проекты могут не только привлечь частные инвестиции, но и имплементировать бизнес-модели в государственную сферу (Deng et al., 2016; Toropushina, 2020). Это особенно важно для регионов со сложными экстремальными условиями, к которым можно отнести и российскую, и мировую Арктику. Партнерство государства и бизнеса в российской Арктике в форме ГЧП проходит только процесс становления, вместе с тем значимость этой формы для развития экономики,

особенно в социальной сфере, безусловно, растет (Торопушина, 2019; Gladun, 2020). С таких позиций исследование опыта имеющих арктические территории зарубежных государств, к каковым относятся и европейские арктические государства (Исландия и страны Скандинавии – Дания, Норвегия, Швеция и Финляндия), в формировании и развитии государственно-частного партнерства в социальной сфере приобретает для России особую актуальность.

Однако мы не рассматриваем государственно-частное партнерство как панацею. ГЧП – один из многих инструментов реализации политики, направленной на развитие социальной сферы и обеспечение большей доступности и повышение качества услуг социальной инфраструктуры для населения.

В данной работе мы не касаемся административных услуг в социальной сфере, акцентируя свое внимание на реализации ГЧП-проектов в области создания социальной инфраструктуры и внедрения инновационных решений и технологий.

Информационную базу исследования составили сведения, представленные на официальных сайтах органов власти и негосударственных организаций скандинавских стран, отчеты и доклады о развитии ГЧП, опубликованные Советом министров Северных стран, данные Ресурсного центра государственно-частного партнерства Всемирного Банка, Европейского экспертного центра государственно-частного партнерства.

Государственно-частное партнерство в социальной сфере

В настоящее время ГЧП рассматривается как один из инструментов решения различного рода задач и проблем социально-экономического развития территорий. Существует огромное число исследований практики его реализации. В одних поднимаются вопросы развития партнерских отношений между государством и бизнесом (Шохин, 2018; Кириллина, Ляпин, 2019), в других – практика реализации ГЧП, ее особенности в отдельных странах или их группах (Bonaccorsi, Lipparini, 1994; Матраева и др., 2016).

ГЧП рассматривается одними авторами как реализация различных форм партнерских отношений между государственным и частным сектором, демонстрирующая «вариативность по спектру от большей ответственности государственного сектора до большей ответственности частной стороны» (Siemiatycki, 2010). Другие считают, что это вид государственной политики, рассматривая ГЧП и как инструмент управления, и как конкретную форму реализации проекта, и как широкое социально-экономическое явление (Hodge, Greve, Biygautane, 2018). А успешность реализации государственно-частного партнерства в той или иной стране часто определяется через призму того, насколько государство эффективно в вопросе формирования институциональной среды, стратегии, основных принципов и конкретных механизмов такого партнерства (Hodge, Greve, Biygautane, 2018).

Наиболее общее понимание ГЧП, и такой подход чаще всего используется как в зарубежных, так и в российских исследованиях, – это участие частного сектора в проектах, реализуемых государством (Cottarelli, 2008; Кузнецов, 2012). В рамках данного подхода ГЧП рассматривается и как мо-

дель финансовых отношений или кооперации публичной и частной стороны (Hodge, Greve, 2007; Gratias, Boyd, 1995; Рагулина и др., 2014). Ряд ученых считает ГЧП институциональным соглашением бизнеса и государства (Варнавский, 2014; Osei-Kyei, Chan, 2015).

В основе современных подходов к рассмотрению и определению ГЧП лежат различные теории и концепции. Это и теория контрактов (Hart, 2003; Шадрина, Виноградов, 2013), и концепция трансакционных издержек (Williamson, 2002). В работе С.В. Casady et al. (2017) исходной стала теория NPM (new public management – новое государственное управление).

В научной литературе, отчетах и докладах выделяются такие основные характеристики государственно-частного партнерства, как, например, совместное участие государства и частного сектора в общем, нацеленном на обеспечение общественных потребностей и, как правило, долгосрочном (Ioassa et al., 2007), проекте на основе юридически обязывающего соглашения между сторонами (Шадрина, Виноградов, 2012), заключенного по результатам конкурсного отбора частного партнера и предусматривающего механизмы финансирования (государством, частным сектором, покупателями услуги за счет платы за пользование), разделение рисков, вклад ноу-хау и эффективности. То есть ГЧП выступает как форма взаимодействия государства и бизнеса, когда различные аспекты их деятельности, ранее традиционно разделенные, объединяются в единый проект на принципе партнерства и консолидации имеющихся у государственной и частной стороны ресурсов.

Оценки эффективности, качества и подотчетности ГЧП по сравнению с традиционным способом государственного регулирования развития общественно значимой инфраструктуры неоднозначны. Мнения исследователей относительно применения ГЧП разнятся – от крайне положительных до крайне отрицательных. Причиной этого является имеющийся отрицательный опыт партнерства государства и бизнеса в социальной сфере, свидетельством чего служит, например, строительство спортивных арен в городе Фарум (Дания), приведшее к повышению налогов граждан и увеличению долга местного правительства (подробнее см.: Greve, 2003; Hodge, Greve, 2018).

Мы уделим внимание тому, как происходит развитие ГЧП в социальной сфере, начавшееся со строительства больниц и школ и со временем распространившееся на другие направления: финансирование или софинансирование проектов, дизайн, строительство или ремонт социальных объектов, техническое обслуживание объектов инфраструктуры или оборудования, эксплуатацию, включая поставку оборудования, информационных технологий и менеджмента, предоставление услуг и управление ими (Berrone et al., 2019; Маслова, 2019).

Привлечение в социальную сферу частного сектора через ГЧП имеет свои плюсы, способствуя удовлетворению растущего спроса населения на социальные услуги и повышению уровня инфраструктурной обеспеченности социальной сферы. Государственно-частное партнерство в социальной сфере позволяет снизить первоначальные затраты для государственного сектора и создает более плавный поток государственных расходов в течение всего срока реализации проекта (при этом стоимость реализации проекта посред-

ством ГЧП может быть и выше, и ниже, чем при традиционном финансировании). Это помогает правительству планировать на более длительный срок, обеспечивая определенность в получении желательных результатов, приводя к развитию социальной инфраструктуры и улучшению предоставления общественно значимых услуг (см. об этом: Roehrich et al., 2014).

Наиболее важным в ГЧП-проектах в социальной сфере является то, что они могут быть запущены и реализованы своевременно, а не в неопределенной, отдаленной перспективе. Социальной сфере необходима постоянная модернизация уже существующей и создание новой инфраструктуры, что характерно и для развивающихся, и для развитых стран. Это трудно реализовать своевременно только силами государства, учитывая нехватку капитала в государственном секторе, а также то, что государство зачастую откладывает инвестиции в модернизацию и строительство объектов социальной инфраструктуры в пользу других приоритетов (оборона, национальная безопасность, энергетика, транспорт и т.д.) (Casady et al., 2017). Так, исследования, проведенные Европейским инвестиционным банком, показали, что если бы такого рода проекты выполнялись исключительно государственными силами, то они, вероятнее всего, были бы реализованы гораздо позже или не были бы реализованы вовсе (Evaluation of..., 2005; см. также исследования социальных ГЧП-проектов в сравнении с проектами, реализуемыми через традиционные государственные механизмы, например: PFI..., 2003; Pollitt, 2005; Hodge, Greve, 2018).

Влияние арктической специфики

Необходимость повысить уровень (или сохранить имеющийся высокий уровень) социальных услуг в условиях финансовой неустойчивости арктических территорий представляет серьезную средне- и долгосрочную проблему для большинства арктических стран, включая и Россию (Торопушина, 2016; Strategic use..., 2011). В таких условиях актуален вопрос не только роста объемов и повышения эффективности использования бюджетных средств, направляемых на развитие социальной инфраструктуры, но и поиска других источников финансирования инфраструктурных проектов, включая частные инвестиции в социальную сферу на условиях ГЧП (Murphy, 2019). Влияние реализуемых ГЧП-проектов на экономическое и социальное развитие сообществ в целом оценивается положительно (Whiteside, 2014). Такие партнерства рассматриваются как приносящие значительные выгоды, особенно с точки зрения развития социально уязвимых сообществ (Osborne, 2007), каковыми и являются местные сообщества удаленных арктических территорий. Для арктических территорий особенно верен постулат о том, что «...для государства партнерство рассматривается как потенциальный и более эффективный способ выполнения обязательств перед обществом, в то время как для частного сектора бизнес приобретает характер социально ответственного...» (Савруков, 2012, с. 56).

В настоящее время в обосновании возможности использования ГЧП на территории Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) произошел настоящий прорыв, обусловленный принятием ряда законодательных доку-

ментов, направленных на развитие предпринимательства в целом и на формирование ГЧП в частности, в том числе и в социальной сфере. Впервые в новом Указе Президента РФ об основах госполитики в Арктике до 2035 г.⁴ обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения АЗРФ названо одной из основных целей государственной политики в данном регионе и обозначено как национальный интерес России. Реализация этой цели предусматривает необходимость использования проектов ГЧП в сфере социальных услуг, особенно высокотехнологичных. Принят закон о поддержке предпринимательской деятельности в АЗРФ⁵. Депутаты Государственной Думы РФ приняли в третьем чтении пакет федеральных законов о системе преференций в Арктике⁶. Одним из новшеств в сфере поддержки проектов ГЧП в Арктике является отмена конкурсных процедур для потенциальных инвесторов.

Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики планирует создать более выгодные условия ГЧП в Арктике, чтобы активнее привлекать частные инвестиции в строительство социальных объектов, что позволит быстрее решить задачу повышения качества жизни, сэкономя средства налогоплательщиков. Практика использования ГЧП в социальной сфере у регионов Арктической зоны уже есть (например, опыт Ямало-Ненецкого АО и арктических районов Республики Саха), но пока это единичные случаи (см. об этом: Торопушина, 2019).

В развитии ГЧП в Арктике существует и ряд серьезных проблем. Часть из них связана с экстремальными условиями, присущими арктическим территориям. Это, в частности, отток населения из некоторых регионов, низкий рейтинг привлекательности арктических территорий для коммерческих банков, большая поляризация бизнеса, который делится на крупнейших недропользователей и микропредприятия в сфере услуг. На решение этих проблем как раз и направлены меры государственной поддержки предпринимательской деятельности и система преференций для арктических инвесторов. Другая часть проблем обусловлена отсутствием практических навыков в сфере разработки проектов ГЧП на муниципальном и региональном уровнях; недостаточным знанием существующего опыта использования ГЧП в других странах и новых инструментов ГЧП, таких как контракт жизненного цикла, инфраструктурная ипотека, облигационное финансирование (TIF-облигации, «зеленые» облигации, социальные концессионные облигации).

Мы предлагаем ознакомиться с опытом европейских арктических государств в формировании и развитии ГЧП в социальной сфере, который может представлять интерес с точки зрения его возможного применения на арктических территориях России, где ГЧП находится только в стадии ста-

⁴ Указ Президента РФ от 05.03.2020 N 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года». URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 15.09.2020).

⁵ Федеральный закон от 13.07.2020 N 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357078/ (дата обращения: 13.09.2020).

⁶ Пакет законов о системе преференций в Арктике принят Госдумой. Официальный сайт Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики, 07 июля 2020 г. URL: <https://minvr.gov.ru/press-center/news/26529/> (дата обращения: 13.09.2020).

новления. Ниже представлены основные тренды развития ГЧП в арктических странах Европы, а также отдельные кейсы реализации ГЧП-проектов в социальной сфере скандинавских стран.

Опыт ГЧП в социальной сфере арктических стран Европы

В европейских странах, имеющих арктические территории (Норвегии, Швеции, Дании, Финляндии и Исландии), длительное время активно развивается практика сотрудничества и формирования консенсуса между всеми сторонами триады «государство-бизнес-общество». Развитие социальной интеграции в этих странах в последние годы стало перемещаться и в плоскость ГЧП. И, несмотря на существенные национальные различия в основах регулирования, степени развитости и распространенности государственно-частного партнерства, существуют и определенные сходства этих пяти стран в сфере развития ГЧП. Основным и общим для арктических государств является стремление сохранить высокий уровень доступности социальных услуг для населения (без увеличения нагрузки на государственный сектор), повысив при этом качество и эффективность таких услуг и обеспечив лучшее соотношение цены и качества (Strategic use..., 2011). Еще одним общим трендом в развитии ГЧП является смещение фокуса с создания материальной инфраструктуры на внедрение инновационных решений и технологий, особенно в сфере здравоохранения и ухода за пожилыми людьми.

Развитие ГЧП в европейских арктических странах

В большей степени институциональная и законодательная составляющая механизма регулирования ГЧП развита в Дании, где правительство, вдохновленное положительным и ярким опытом Великобритании, запустило в 2004 г. План действий по государственно-частному партнерству (Strategic use..., 2011). В нем были сформулированы основные принципы и направления развития ГЧП в стране. Постепенно была разработана институциональная и нормативная база, регулирующая ГЧП, в том числе принят Закон о государственно-частных компаниях (Law 548), вступивший в силу с января 2007 г. Было создано несколько фондов для поддержки ГЧП-проектов на региональном и местном уровнях: инвестиционные фонды ABT-Fonden (в настоящее время – Fonden for Velfærdsteknologi) и Vækstfonden, бизнес-инновационный фонд Fornylesfonden. Постепенно изменилась и основная сфера применения ГЧП – если изначально ГЧП-проекты реализовывались преимущественно в сфере транспортной инфраструктуры, то к 2010 г. фокус сместился в сектор социального обеспечения – здравоохранение, образование, уход за пожилыми людьми и пр. В результате Дания, не только имеющая давние традиции ГЧП⁷, но и являющаяся страной, где интерес к ГЧП

⁷ Например, в 1970-х гг. в рамках сотрудничества между госпиталем и властями Копенгагена был создан Steno Diabetes Center, который к началу 2000-х гг. был модернизирован и в дальнейшем, уже в рамках реализации ГЧП-проекта (грант фонда Novo Nordisk в размере ~ 1 млрд евро), расширил свое присутствие по всей Дании, включая ее северные и арктические территории (Henriksen, 2019).

на протяжении последних лет неуклонно растет, стала к настоящему времени лидером среди скандинавских стран по финансированию ГЧП-проектов и их количеству в социальной сфере (Krumm, 2016).

В Норвегии решение о реализации первых ГЧП-проектов было принято парламентом (Стортингом) в 2001 г.,⁸ но до начала 2010-х гг. развитие ГЧП было незначительно, чему способствовала позиция правительства, заключавшаяся в приверженности модели обеспечения общественной инфраструктуры силами государства. Тем не менее в этот период было реализовано несколько ГЧП-проектов по строительству и модернизации школ, зданий суда и полиции. После смены в 2013 г. правящей партии механизм ГЧП в Норвегии стал более востребованным⁹, однако специальных законов принято не было. Реализация ГЧП-проектов регулируется Законом о государственных закупках (Lov-2006-06-30-41), отдельные аспекты рассматриваются в ряде нормативных отраслевых документов, таких как Planning and Building Act (2008), Public Procurement Act (2016)¹⁰. Сейчас основными направлениями реализуемых ГЧП-проектов являются строительство материальной инфраструктуры (для сферы образования и общественной безопасности) и внедрение инновационных решений в сфере гериатрической помощи и здравоохранении (следует отметить, что строительство больниц в Норвегии было и остается исключительно прерогативой государства).

Финляндия также имеет относительно давнюю традицию ГЧП: сама модель была введена в 1997 г.¹¹ К развитию и реализации на практике механизма ГЧП в стране были подключены инновационный фонд Финляндии Sitra и финское агентство финансирования технологий и инноваций Tekes, которые не только финансировали ГЧП-проекты, но и способствовали сотрудничеству между различными институциональными субъектами для расширения практики ГЧП, в том числе в социальной сфере (Strategic use..., 2011). В 1993 г. было создано Национальное агентство по чрезвычайным ситуациям NESAs, которое, помимо основных направлений своей деятельности, также стало участвовать и в обеспечении развития ГЧП. Результатом действий органов власти, специализированных структур, бизнеса стало расширение партнерских отношений и инициатив ГЧП. В последние годы была увеличена нормативная база, регулирующая ГЧП: в 2016 г. принят Закон о государственных договорах и концессиях, в начале 2018 г. в Закон о налогообложении доходов и предпринимательской дея-

⁸ Все три ГЧП-проекта касались строительства государственных автомагистралей с привлечением частных компаний Orkdalsvegen AS, Allfarveg AS и Agder OPS Verselskap.

⁹ Public Private Partnerships in Norway: A partnership a public sector authority and a private party. EY Norge website, 2018. URL: <https://www.fsinsights.ey.com/no/no/industries/real-estate/act-ey-public-private-partnerships-in-norway-hovedside> (дата обращения: 13.05.2020).

¹⁰ Ramm E., Bakke E., Ekre M.V. Overview of Public-Private Partnership Transactions. Chambers and Partners website, Oct 08, 2019. URL: <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/banking-finance-2019-second-edition/norway/82-overview-of-public-private-partnership-transactions> (дата обращения: 06.05.2020).

¹¹ В этот же период началась реализация трех проектов по развитию транспортной инфраструктуры North Triangle, в которых в качестве партнеров выступили Финское транспортное агентство (FTA), инвестиционный фонд Meridiam и финские строительные компании.

тельности и Закон о налоге на добавленную стоимость внесены поправки, касающиеся расширения сферы применения ГЧП-проектов; разработан законопроект, согласно которому муниципалитеты смогут инвестировать в развитие социальной инфраструктуры около 1,5 млрд евро в год, в том числе в рамках ГЧП.

В Швеции ГЧП работает в рамках Закона о государственных закупках (2016:1145), Закона о закупке концессий (2016:1147) и Правил Европейского союза о ГЧП. При этом практика реализации ГЧП в Швеции несколько отличается от других стран Скандинавии. Здесь приоритетной формой ГЧП стала реализация различных кластерных инициатив в рамках программы Regional Cluster Programme.

Программа Regional Cluster Programme направлена на повышение конкурентоспособности и социально-экономического развития регионов и муниципалитетов Швеции за счет стимулирования и поддержки процессов по созданию кластеров с участием государственных структур и бизнеса на условиях государственно-частного партнерства. В рамках программы осуществляется софинансирование ГЧП-проектов (до 50% стоимости проекта, но не более 180 млн евро). К настоящему времени в Швеции создано 22 кластера, объединяющих около 2400 организаций¹². Примером такого регионального кластера является Healthcare Technology Alliance в здравоохранении, который поддерживает малые и средние предприятия, а также государственные структуры и организации (Kristoffersson et al., 2020).

Однако в Швеции реализуются и традиционные ГЧП-проекты: например, ГЧП-проект по финансированию, проектированию, строительству и эксплуатации больницы New Karolinska Solna или проект по созданию электронных паспортов и идентификационных карт (eID), реализуемый с 2011 г. шведской полицией и компанией Thales. В последние годы в Швеции были приняты специальные программные документы относительно развития ГЧП, в министерстве финансов было создано подразделение, отвечающее за инфраструктуру, закупки и развитие ГЧП. В 2019 г. специально для финансирования инфраструктурных проектов ГЧП была основана компания Polhem Infra¹³.

Что касается Исландии, то здесь становление ГЧП только начинается, и практика реализации проектов в социальной сфере на условиях государственно-частного партнерства пока незначительна. Министерство транспорта выступило инициатором создания специального законодательства, регулирующего ГЧП в отраслях транспортной инфраструктуры, в здравоохранении, образовании и других сферах социальной инфраструктуры, но данный вопрос будет рассматриваться в правительстве Исландии только в этом, 2020 г.¹⁴.

¹² Swedish Agency for Economic and Regional Growth. European Cluster Collaboration Platform website. URL: <https://www.clustercollaboration.eu/cluster-networks/s3-cluster-pilot> (дата обращения: 08.10.2020).

¹³ Very Patient Capital: A Swedish Infrastructure Fund with No Plans to Exit... At All. Investable Universe website, Jan 07, 2020. URL: <https://investableuniverse.com/2020/01/07/polhem-sweden-infrastructure/> (дата обращения: 15.05.2020).

¹⁴ Juntunen P. Iceland: Brand new opportunities // Investment and Pensions Europe. Dec, 2019. URL: <https://www.south.is/en/moya/toy/index/service/iceland-promote-iceland-visit-iceland> (дата обращения: 04.05.2020).

Таким образом, развитие ГЧП в европейских арктических странах, начавшееся не так давно, проходит довольно неравномерно, и это естественно, учитывая их национальные особенности и особенности институциональной среды. Однако во всех этих государствах растет востребованность ГЧП (как эффективного способа решения социальных задач) и расширяются области применения механизма государственно-частного партнерства в социальной сфере.

Для регионов и местных сообществ российской Арктики, несомненно, важно изучение опыта реализации социальных ГЧП-проектов в Скандинавии, который показывает, что возможно обеспечить более высокое качество социальных услуг населению без увеличения государственных расходов и замедления экономического роста (что применимо и к территориям с экстремальными условиями).

Практика реализации социальных ГЧП-проектов в Скандинавии

К настоящему времени практика реализации ГЧП-проектов в социальной сфере стран Скандинавии довольно обширна и включает как масштабные, так и небольшие проекты по созданию социальной инфраструктуры, в том числе в удаленных периферийных поселениях. К масштабным проектам можно отнести, например, один из крупнейших ГЧП-проектов Швеции по строительству новой больницы в Сольне; строительство отделения лучевой терапии в больнице Нествед (2013 г., 110 млн евро) и психиатрической больницы в Орхусе (2014 г., 174 млн евро) в Дании; или строительство сети школьных и дошкольных учреждений в финском Эспоо. Примерами не столь масштабных, но успешно реализуемых ГЧП-проектов являются проходящее в настоящее время расширение мощностей 16 больниц в Дании; строительство школ Персбротен (2007 г., 31 млн евро), Хейбротен (2008 г., 23 млн евро), Асак (2011 г., 14 млн евро), Сёрейде (2014 г., 25 млн евро) и др. в Норвегии. В социальной сфере скандинавских стран реализовано и значительное число инновационных ГЧП-проектов, направленных на создание и внедрение новых решений и технологий в здравоохранении, образовании, социальном обслуживании (включая гериатрическую помощь и уход за детьми), позволяющих повысить качество и эффективность услуг отраслей социальной сферы.

Отметим, что российская арктическая практика реализации ГЧП в образовании во многом схожа со скандинавской – в отдельных арктических регионах РФ также реализуются как масштабные ГЧП-проекты (например, строительство шести детских садов и начальной школы на территории Ямало-Ненецкого автономного округа), так и не менее значимые для развития арктических территорий проекты по созданию отдельных объектов системы образования в Ямало-Ненецком АО и арктических районах Республики Саха (см. об этом: Торопушина, 2019).

Ниже рассмотрены три примера реализации ГЧП-проектов в социальной сфере стран Скандинавии, выбранные с учетом наличия информации в открытом доступе и по различным сферам применения – образование, здравоохранение, разработка и внедрение инновационных технологий.

Кейс 1. Проект New Karolinska Solna, Швеция.

В начале 2000-х гг. Совет графства Стокгольма провел несколько масштабных исследований по изучению необходимости оказания более качественной медицинской помощи населению и удовлетворения растущих потребностей в услугах здравоохранения в будущем, в том числе необходимости и возможности создания новой университетской больницы. В результате, с целью модернизации существующей больничной службы и реконфигурации медицинских услуг, 10 июня 2008 г. было принято решение о строительстве новой больницы New Karolinska Solna (NKS) в рамках государственно-частного партнерства¹⁵. В проекте NKS были поставлены следующие цели: интеграция медицинского обслуживания, исследований и образования; привлекательная и гуманная (психологически и физически комфортная) среда как внутри больницы, так и рядом с ней; эффективные процессы и решения, позволяющие непрерывно развиваться; перспектива устойчивого развития.

Первоначальный интерес к конкурсу был довольно высокий – поступило 47 запросов на предварительную квалификационную документацию. Но заявку на тендер подала только одна компания – Swedish Hospital Partners (SHP). Основной причиной низкого уровня конкуренции стало условие передачи риска: ни одна шведская компания не была достаточно уверена в управлении финансовым риском. Другие международные компании отказались от участия из-за чрезвычайно большого масштаба проекта и значительного финансового риска (Romero, 2018).

Проект предусматривал строительство больничных корпусов, исследовательской лаборатории, учреждений образования (проектная площадь строительства NKS составила 330 тыс. м²). Всего должно было быть введено около 8 тыс. различных помещений, в том числе 36 операционных, 8 рентгеновских кабинетов, 168 кабинетов для приема пациентов, 714 коек в стационаре и т.д. В июне 2010 г. контракт был присужден проектной компании SHP, а согласованная фиксированная стоимость строительства NKS составила 14,5 млрд шведских крон (около 1,4 млрд евро).

Компания SHP, созданная в апреле 2010 г. для реализации проекта, в равных долях принадлежит шведской компании Skanska Infrastructure Development и британскому инвестиционному фонду Innisfree.

В рамках контракта компания SHP отвечала за проектирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание, а также за финансирование проекта. Под реализацию проекта NKS компания SHP получила финансирование от Европейского инвестиционного банка (698 млн евро), Северного инвестиционного банка (147 млн евро)¹⁶ и ряда коммерческих банков.

¹⁵ Presenting PPP's benefits to Swedish Parliament. Skanska website, Apr 13, 2016. URL: <https://group.skanska.com/media/articles/presenting-ppps-benefits-to-swedish-parliament/> (дата обращения: 13.05.2020).

¹⁶ New Karolinska to become one of the world's most advanced hospitals. NIB website, Oct 20, 2010. URL: https://www.nib.int/who_we_are/news_and_media/articles/217/new_karolinska_to_become_one_of_the_world_s_most_advanced_hospitals (дата обращения: 12.09.2020).

Период концессии по соглашению о ГЧП составляет 30 лет и продлится до 2040 г. Помимо фиксированных затрат на строительство (14,5 млрд шведских крон), соглашение включает в себя эксплуатацию, техническое обслуживание и финансирование, управление объектами и предоставление больничных услуг¹⁷. В качестве субподрядчиков выступили Skanska Healthcare AB (проектирование и строительство NKS в 2010–2017 гг.) и Coor Service Management AB (эксплуатация и техническое обслуживание больницы). Строительство NKS включало семь этапов и должно было полностью завершиться к марту 2018 г. Фактически первый этап был закончен в 2012 г., последний, опережая график, – в декабре 2017 г. SHP несет ответственность за финансирование проекта, которое включает затраты на жизненный цикл в течение всего срока действия контракта. SHP приняла на себя все риски на этапе строительства, а на этапе эксплуатации – риск в виде потенциальных вычетов из ежемесячного платежа от муниципалитета в случае недостаточной функциональности NKS, низкого качества и доступности услуг.

В соответствии с соглашением о ГЧП было запланировано, что к 2040 г. окружной совет выплатит 52,2 млрд шведских крон (около 5 млрд евро). Однако в процессе реализации проекта муниципалитетом было принято решение о дополнительном расширении нового лечебного корпуса (стоимость новых соглашений составила 1,7 млрд шведских крон). Были и другие инвестиции в строительство, связанные с проектом NKS (2,3 млрд шведских крон): например, ремонт отдельных зданий больницы Каролинского университета. Помимо этого, были добавлены расходы на закупку и установку дополнительного и/или более современного медицинского оборудования. В результате общая сумма к 2040 г. составит почти 61 млрд шведских крон (около 5,8 млрд евро)¹⁸.

Реализация этого ГЧП-проекта позволила создать не только один из крупнейших объектов здравоохранения в Швеции, но и передовой клинический исследовательский институт, биомедицинский центр мирового уровня, учебное заведение и больницу, деятельность которой максимально соответствует нынешним и будущим запросам населения на качественные медицинские услуги. NKS имеет экологический сертификат LEED Gold, награды Miljöbyggnad Guld, премии Future Healthcare Design и European Healthcare Design Awards 2017. Здания являются энергоэффективными, 99,7% энергии поступает из возобновляемых источников с низким уровнем выбросов CO₂, а при строительстве были использованы экологически чистые материалы и ресурсы¹⁹. Таким образом, реализация проекта оказывает положительное влияние как на социальное, а в итоге и экономическое развитие территории, так и на экологическую составляющую.

¹⁷ New Karolinska Solna PPP. European Investment Bank website, Nov 18, 2009. URL: <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/all/20090436> (дата обращения: 13.09.2020).

¹⁸ About the NKS Project. Swedish Hospital Partners website. URL: <https://www.shpartners.se/en/about-the-nks-project/> (дата обращения: 11.09.2020).

¹⁹ New Karolinska Solna Project by White Tengbom Team. Design Curial website, Jun 20, 2019. URL: <http://www.designcurial.com/news/new-karolinska-solna-project-white-tengbom-team-7257435> (дата обращения: 11.09.2020).

Кейс 2. Проект *Espoo Schools*, Финляндия.

В середине 2010-х гг. в целях реализации инвестиционной программы в сфере образования *Schools in shape* города Эспоо, включающей обязательства муниципалитета по оптимизации и модернизации школ, местными властями было принято решение о расширении инфраструктуры сети дошкольного и школьного государственного образования²⁰. В 2016 г. было решено построить пять новых школьных комплексов и три детских сада, расширить и реконструировать ряд существующих школ с использованием механизма государственно-частного партнерства. В качестве целей проекта *Espoo Schools* были предусмотрены: улучшение учебной среды путем предоставления безопасных и здоровых условий для учащихся и сотрудников школы; повышение энергоэффективности зданий и улучшение качества воздуха в помещениях; расширение доступа к обучению; повышение качества образования и развитие человеческого и социального капитала²¹.

Осенью 2018 г. город Эспоо организовал тендер, а в октябре 2019 г. было принято решение о присуждении контракта проектной компании *Kumppanuuskoulut Oy*, с которой 09 июня 2020 г. было заключено официальное соглашение. Общая площадь застройки составит около 45 тыс. м²: школы в Наурискаски, Куитинмяки, Кило и Похйойс-Тапиола, школьные и молодежные объекты в Перккаа, а также детские сады в Перккаа, Нёйккиённиитти и Кило. Строительство новых школьных и дошкольных объектов для 4 000 детей, которое уже началось, будет завершаться поэтапно в период с 2022 по 2024 гг.²²

Компания *Kumppanuuskoulut Oy*, созданная в октябре 2019 г. для реализации проекта, принадлежит (80%) французской компании *Meridiam Investments II* (специализируется на проектах в области социальной инфраструктуры, энергетики и транспорта) и (20%) крупнейшей строительной компании Финляндии *YIT Suomi Oy*²³. Общая стоимость проекта *Espoo Schools* составит около 300 млн евро на весь период оказания услуг, из которых почти 235 млн евро – доля *YIT*. Для реализации проекта компания *Kumppanuuskoulut Oy* уже получила заем от Европейского инвестиционного банка (60 млн евро) сроком на 21,5 года. Столь же долгосрочные ссуды предоставляют Северный инвестиционный банк (до 75 млн евро) и *OP Corporate Bank* (до 35 млн евро)²⁴.

²⁰ Childcare and education. Espoo website. URL: https://www.espoo.fi/en-us/childcare_and_education (дата обращения: 17.09.2020).

²¹ Espoo Lifecycle PPP Schools. European Investment Bank website, Nov 28, 2016. URL: <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/all/20160217> (дата обращения: 19.09.2020).

²² European and Nordic support for first Finnish PPP financing for public schools. European Commission website, Jun 09, 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1026 (дата обращения: 19.09.2020).

²³ *Kumppanuuskoulut Oy*, owned by *YIT* and *Meridiam*, has signed a service agreement on implementing five schools and three daycare centres in Espoo, Finland. *YIT* website, Jun 09, 2020. URL: <https://www.yitgroup.com/en/news-repository/investor-news/kumppanuuskoulut-oy-owned-by-yit-and-meridiam-has-signed-a-service-agreement-on-implementing-five-schools-and-three-daycare-centres-in-espoo-finland> (дата обращения: 16.09.2020).

²⁴ European and Nordic support for first Finnish PPP financing for public schools. European Commission website, Jun 09, 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1026 (дата обращения: 19.09.2020).

Период концессии по соглашению о ГЧП составляет 22 года и продлится до 2042 г. Соглашение включает обязательства Kumppanuuskoulut Oy по финансированию, планированию, строительству и обслуживанию новых школ и детских садов в течение всего срока действия контракта. В свою очередь, Эспоо в соответствии с соглашением будет платить проектной компании плату за обслуживание в зависимости от уровня удобства использования²⁵.

Реализация проекта внесет вклад в формирование человеческого капитала, экономику знаний и, следовательно, в социально-экономическое развитие территории, позволит обеспечить новые потребности в безопасных, функциональных и здоровых школах и детских садах в приоритетных районах с растущим населением. Проекты школ специально разработаны для облегчения использования современных педагогических подходов и информационно-коммуникационных технологий, что окажет положительное влияние на академические результаты и результаты на рынке труда. В проект также включены инвестиции, направленные на применение высоких стандартов энергоэффективности, что принесет дополнительную ценность этому ГЧП-проекту с точки зрения развития местного сообщества²⁶.

Кейс 3. Проект DiaGenic, Норвегия.

Рост заболеваемости злокачественными новообразованиями в Норвегии в конце XX в. стал причиной поиска и разработки новых средств ранней диагностики заболеваний. Норвежская фармацевтическая компания DiaGenic ASA (существует с 1998 г.) выступила с инициативой разработки теста для ранней диагностики новообразований на основе уже запатентованного метода идентификации сигнатур экспрессии генов, специфичных для заболеваний, из легкодоступных образцов, таких как кровь. Результатом такой инициативы стал инновационный ГЧП-проект DiaGenic при участии компании DiaGenic ASA²⁷, государственного агентства общенационального промышленного развития Innovation Norway и больницы Университета Уллевол.

В 2000 г. был заключен договор на разработку исследований (так называемый контракт OFU, предполагающий обязательное и целенаправленное сотрудничество между частным и государственным секторами). Стоимость проекта в рамках контракта составляла 52 млн норвежских крон (около 6,74 млн евро): две трети финансирования осуществлялось DiaGenic ASA, одну треть финансирования предоставила Innovation Norway, а больница Университета Уллевол внесла свой вклад, покрывая расходы по сбору образцов крови и клинической информации об участвующих в проекте пациентах (Strategic use..., 2011).

²⁵ YIT and Meridiam chosen by the City of Espoo as the service provider for schools and daycare centres to be built according to a new model. YIT website, Oct 17, 2019. URL: <https://www.yitgroup.com/en/news-repository/press-release/yit-and-meridiam-chosen-by-the-city-of-espoo-as-the-service-provider-for-schools-and-daycare-centres-to-be-built-according-to-a-new-model> (дата обращения: 16.09.2020).

²⁶ Meridiam successfully achieves financial close of the first social PPP project in Finland. Meridiam website, Jun 09, 2020. URL: <https://www.meridiam.com/en/news/article/meridiam-successfully-achieves-financial-close-of-the-first-social-ppp-project-in-finland> (дата обращения: 19.09.2020).

²⁷ DiaGenic. Crunchbase website. URL: <https://www.crunchbase.com/organization/diagenic> (дата обращения: 18.09.2020).

В результате реализации ГЧП-проекта был разработан BCtest для ранней диагностики рака груди, позволяющий отличить доброкачественные новообразования от раковых. Все риски по проекту взяла на себя компания DiaGenic ASA, а больница Университета Уллевол дала согласие на использование тестов в случае их результативности при применении. В 2004 г. совместно с норвежской больницей Radium (входящей в больницу Университета Осло) были проведены испытания BCtest с использованием коммерческой платформы микрочипов Agilent²⁸. В 2006 г. был создан окончательный прототип продукта, сам проект был официально завершен, а BCtest стал производиться уже в промышленных масштабах и использоваться во многих больницах мира.

BCtest был первым продуктом, выпущенным DiaGenic ASA, и опыт этого ГЧП-проекта был использован компанией для разработки еще одного теста, также посредством реализации ГЧП-проекта²⁹. Речь идет о ADtest, позволяющем обнаружить болезнь Альцгеймера на ранней стадии и различить формы деменции (болезнь Альцгеймера и деменцию Паркинсона)³⁰. Созданные в результате реализации ГЧП-проектов тесты стали основанием того, что в 2009 г. Исследовательский совет Норвегии номинировал, а более тысячи норвежских бизнес-лидеров признали компанию DiaGenic ASA самой инновационной компанией Норвегии³¹. Основным же результатом реализации ГЧП-проектов по разработке BCtest и ADtest явилось создание инструментария, позволяющего осуществлять раннюю диагностику тех заболеваний, при которых своевременно начатое лечение имеет решающее значение для увеличения продолжительности и качества здоровой жизни.

Заключение

Партнерство государства и бизнеса – необходимое условие устойчивого социально-экономического развития территорий любого уровня (от глобального до местного) и может осуществляться в различных сферах и формах, одной из которых является ГЧП. Реализуемые первоначально в сфере развития экономической и производственной инфраструктуры (транспорт, энергетика и т.д.), ГЧП-проекты нашли применение и в качестве одного из инструментов реализации социальной политики, направленной на повышение доступности и качества услуг для населения. Привлечение част-

²⁸ DiaGenic's method for diagnosis of breast cancer works on commercial platform. Bionity website, Mar 07, 2005. URL: <https://www.bionity.com/en/news/44086/diagenic-s-method-for-diagnosis-of-breast-cancer-works-on-commercial-platform.html> (дата обращения: 20.09.2020).

²⁹ Stacy J.E. Developing reliable diagnostics through gene expression profiling. The Norwegian American website, Apr 22, 2008. URL: <https://www.norwegianamerican.com/diagenic-and-harvard-medical-school-partner-on-parkinsons/> (дата обращения: 18.09.2020).

³⁰ DiaGenic awarded research grant of NOK 7.8 million for further development of DiaGenics tests for early detection of Alzheimer's disease. NEL website, May 15, 2012. URL: <https://news.cision.com/nel-asa/r/diagenic-awarded-research-grant-of-nok-7-8-million-for-further-development-of-diagenics-tests-for-ea,c9260452> (дата обращения: 21.09.2020).

³¹ DiaGenic årets mest innovative. Bioteknologiselskapet DiaGenic er kåret til årets mest innovative bedrift. Farmatid website, Jan 17, 2014. URL: <https://www.farmatid.no/artikler/diagenic-arets-mest-innovative> (дата обращения: 21.09.2020).

ного сектора в социальную сферу посредством ГЧП позволяет государству расширить возможности социально-экономической политики и имплементировать бизнес-модели в государственный сектор. ГЧП-проекты обладают значительно большей гибкостью и быстрой адаптацией к происходящим социально-экономическим изменениям по сравнению с государственными проектами: бизнесу изначально присуща адаптивность к изменениям внешней среды, в то время как государство всегда более инерционно.

Нашли свое применение ГЧП-проекты и на территориях с экстремальными условиями жизнедеятельности, таких как Арктика. В российской Арктике ГЧП уже широко используется при реализации производственных инфраструктурных проектов, но его применение в социальной сфере проходит только этап становления. Это связано с тем, что реализация социальных ГЧП-проектов в российской Арктике – достаточно сложная проблема. Она обусловлена самими арктическими условиями и становится причиной оттока населения из некоторых регионов, низкого рейтинга привлекательности арктических территорий для коммерческих банков, большей поляризации бизнеса, который делится на крупнейших недропользователей и микропредприятия в сфере услуг. На решение этих проблем ориентированы недавно разработанные и принятые Правительством РФ меры государственной поддержки и система преференций для арктических инвесторов, участвующих в социальных ГЧП-проектах.

Другая часть проблем связана с отсутствием навыков в сфере разработки ГЧП-проектов на муниципальном и региональном уровнях, недостаточным знанием зарубежного опыта использования ГЧП. Вот Анализ и изучение практики стран Скандинавии в формировании и развитии ГЧП в социальной сфере имеет высокую важность и актуальность с точки зрения его возможного применения на арктических территориях России.

Анализ развития ГЧП в арктических странах Европы дает возможность более глубокого понимания этого института. ГЧП-проекты, являющиеся достаточно эффективным способом решения социальных задач, именно в социальной сфере характеризуются как более рискованные и менее прибыльные, чем в других областях. Различные цели, нормы и ожидания делают партнерство между государственным и частным секторами в социальной сфере особенно сложным. Неоднозначно и само отношение к ГЧП. Мы не рассматриваем ГЧП как панацею, определяя этот институт как один из инструментов реализации социальной политики, не замещающий государственное участие в развитии отраслей социальной сферы, а дополняющий его.

Практика реализации ГЧП-проектов в социальной сфере стран Скандинавии довольно обширна и включает как масштабные, так и небольшие проекты по созданию социальной инфраструктуры, в том числе в удаленных периферийных поселениях. Инновационные ГЧП-проекты направлены на создание и внедрение новых решений и технологий, позволяющих повысить качество и доступность услуг отраслей социальной сферы. Их реализация вносит существенный вклад в формирование человеческого капитала, в социально-экономическое развитие территорий. Опыт стран Скандинавии показывает, что возможно обеспечить более высокое качество социаль-

ных услуг населению без увеличения государственных расходов и замедления экономического роста (что применимо и к территориям с экстремальными условиями жизнедеятельности). Этот опыт очень важен для регионов и особенно местных сообществ российской Арктики, так как показывает возможность распространения принципов и направлений ГЧП на развитие социальной сферы этих территорий.

Авторы выражают благодарность и признательность канд. экон. наук, доценту факультета экономики, менеджмента и бизнес-информатики НИУ ВШЭ-Пермь Шадриной Елене Витальевне за неоценимую помощь в доработке статьи, а также НИУ-ВШЭ за эту инициативу!

ЛИТЕРАТУРА

1. Башмакова Е.П., Торопушина Е.Е. Социальное предпринимательство как фактор саморазвития территорий российской Арктики // Экономика, предпринимательство и право. – 2019. – Т. 9. – № 4. – С. 481–496. DOI: 10.18334/epp.9.4.41415
2. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. – 2014. – № 9. – С. 41.
3. Дузельбаева Г.Б., Берикболова У.Д., Ким В.В. Государственно-частное партнерство в социальной сфере // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2018. – № 10. – Т. 116. – С. 7.
4. Кириллина В.Н., Ляпин Г.А. Роль государственно-частного партнерства в реализации национальных программ по борьбе с сердечно-сосудистыми заболеваниями: сравнительный анализ // Бизнес. Общество. Власть. – 2019. – № 2. – Т. 32. – С. 85–96.
5. Кузнецов И.В. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства (США, Европа, Канада) // Экономические науки. – 2012. – № 8. – Т. 93. – С. 196–204.
6. Мажарова Л.А., Зенина Г.Д. Государственно-частное партнерство как инструмент развития национальной экономики // Экономика и предпринимательство. – 2018. – № 2. – Т. 91. – С. 459–463.
7. Маслова С.В. Тенденции правового регулирования государственно-частного партнерства на международном и национальном уровнях // Московский журнал международного права. – 2019. – № 3. – С. 114–127. DOI: 10.24833/0869-0049-2019-3-114-127
8. Матраева Л.В., Ерохин С.Г., Беляк А.В., Конов А.А. Государственно-частное партнерство в социальной сфере: мировая практика и перспективы: монография. – Курск: «Университетская книга», 2016.

9. Рагулина Ю.В., Петрова Ю.И., Плахотников А.А., Елесина М.В. Государственно-частное партнерство: региональный опыт развития. – М.: «Научная библиотека», 2014.
10. Савруков А.Н. Государственно-частное партнерство как эффективный механизм решения жилищной проблемы // Финансы и кредит. – 2012. – № 25. – Т. 505. – С. 54–60.
11. Торопушина Е.Е. Реализация проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере российской Арктики // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. – 2019. – № 4. – С. 30–42. DOI: 10/34130/2070-4992-2019-4-30-42
12. Торопушина Е.Е. Оценка уровня развития социальной инфраструктуры в регионах Севера и Арктики России // ЭКО. – 2016. – № 6. – Т. 504. – С. 99–108.
13. Шадрина Е.В., Виноградов Д.В. Государственно-частное партнерство как форма организации бизнеса // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 4–18.
14. Шадрина Е.В., Виноградов Д.В. Законодательство о ГЧП: экономическое обоснование и мировая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 4. – С. 166–190.
15. Шохин С.О. Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения // Юрист. – 2018. – № 2. – С. 4–10. DOI: 10.18572/1812-3929-2018-2-4-10
16. Berrone P., Ricart J.E., Duch A.I., Bernardo V., Salvador J., Peña J.P., Planas M.R. EASIER: An Evaluation Model for Public–Private Partnerships Contributing to the Sustainable Development Goals // Sustainability. 2019. Vol. 11. No. 8. P. 1–25. DOI: 10.3390/su11082339
17. Bonaccorsi A., Lipparini A. Strategic partnerships in new product development: an Italian case study // Journal of Product Innovation Management. 1994. Vol. 11. No. 2. P. 134–145.
18. Casady C.B., Eriksson K., Levitt R.E., Scott W.R. A ‘New Governance’ Approach to PPP: Lessons for the Public Sector. Working paper: 1–40, 2017. URL: <https://gpc.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj8226/f/anewgovernanceapproachtopppts.pdf> (дата обращения: 18.05.2020).
19. Cottarelli C. Public Private Partnerships. What are They? Theory and Practice. Deputy Director, Fiscal Affairs Department, IMF, February 2008. P. 25.
20. Deng Z., Song S., Chen Y. Private participation in infrastructure project and its impact on the project cost // China Economic Review. 2016. Vol. 39. P. 63–76.
21. Evaluation of PPP projects financed by the EIB. European Investment Bank, March 2005.
22. Gratias A., Boyd M. Beyond Government: Can the Public Sector Meet the Challenges of Public-Private Partnering? // Optimum. 1995. Vol. 26. No. 1. P. 3–14.
23. Gladun E. Sustainable Development of the Russian Arctic: Legal Implications // NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2020. Vol. 12. No. 2. Winter 2019/2020. P. 29–59. URL: DOI: <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0013> (дата обращения: 15.11.2020).
24. Greve C. Public-Private Partnerships in Scandinavia // International Public Management Review. 2003. Vol. 4. Is. 2. P. 59–69.
25. Hart O. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships // The Economic Journal. 2003. Vol. 113. No. 486. P. 69–76. DOI: 10.1111/1468-0297.00119

26. Henriksen H.E. Public-Private Partnerships: A Win-Win for Danish Healthcare and for the Industry // *HealthManagement*. 2019. Vol. 19. No. 6. P. 476–479.
27. Hodge G., Greve C., Biygautane M. Do PPP's Work? What and how have we been learning so far? // *Public Management Review*. 2018. Vol. 20. No. 8. P. 1105–1121. DOI: 10/1080/14719037/2018/1428410
28. Hodge G.A., Greve C. Public Private Partnerships: An International Performance Review // *Public Administration Review*. 2007. Vol. 67. No. 3. P. 545–558. DOI: 10.1111/i.1540-6210.2007.00736.x
29. Hodge G., Greve C. The PPP phenomenon: performance and governance insights. In *Collaborative governance: a new era of public policy in Australia?* Ed. O'Flynn J., Wanna J. The Australian National University, Canberra, ANU E Press, 2018. P. 93–111.
30. Introduction to People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals. United Nations. Economic Commission for Europe, Geneva, 2019.
31. Ioassa E., Spagnolo G., Vellez M. *Contract Design in Public-Private Partnerships*. Washington, The World Bank. 2007.
32. Kristoffersson A., Lindholm A.C., Persson B., Randrup T.B. Experiences with Public-Private Partnerships in Sweden: Balancing Collaboration and Competition. In: Lindholm A., Hansen M. (eds). *Marketization in Local Government*. Palgrave Macmillan, Cham. 2020. P. 241–258. DOI: 10.1007/978-3-030-32478-0_12
33. Krumm T. The Politics of Public-Private Partnerships in Western Europe. *Comparative Perspectives*. UK-USA. 2016. DOI: 10.4337/9781782549260
34. Murphy T. *Public-Private Partnerships in Canada: Law, Policy and Value for Money*. Canada, LexisNexis. 2019.
35. Osborne S.P. *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. New York, Routledge. 2007.
36. Osei-Kyei R., Chan A.P.C. Review of Studies on the Critical Success Factors for Public Private Partnership (PPP) Projects // *International Journal of Project Management*. 2015. Vol. 33. No. 6. P. 1335–1346. DOI: 10.1016/j.ijproman.2015.02.008
37. PFI: Construction Performance. National Audit Office, London, 2003.
38. Pollitt M. Learning from the UK private finance initiative experience. In: Hodge G., Greve C. (eds). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from international experience*, Edward Elgar, Cheltenham. 2005. P. 207–230.
39. Roehrich J.K., Lewis M.A., George G. Are Public-Private Partnerships a Healthy Option? A Systematic Review // *Social Science and Medicine*. 2014. Vol. 113. P. 110–119. DOI: 10.1016/j.socscimed.2014.03.037
40. Romero M.J. Nya Karolinska Solna (NKS) Hospital. In *History RePPeated: How Public Private Partnerships are filing*. 2018. P. 17–19.
41. Siemiatycki M. The Theory and Practice of Infrastructure Public-Private Partnerships Revisited: The Case of the Transportation Sector. Working paper: 1–38, 2010. URL: <http://www.ub.edu/graap/Final%20Papers%20PDF/Siemiatycki%20Matti.pdf> (дата обращения: 12.05.2020).

42. Strategic use of public-private cooperation in the Nordic region. TemaNord. Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2011.
43. Toropushina E.E. Public-private partnerships in the social sphere of the arctic territories of the USA and Canada // Corporate Governance and Innovative Economic Development of the North. Bulletin of Research Center of Corporate Law, Management and Venture Investment of Syktyvkar State University. 2020. No. 3. P. 50–59. DOI: 10.34130/2070-4992-2020-3-50
44. Whiteside H. Unhealthy political economy of Canadian public-private partnership hospital // Health Sociology Review. 2014. Vol. 20. No. 3. P. 258–268. DOI: 10.5172/hesr.2011.20.3.258
45. Williamson O.E. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. P. 171–195.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE SOCIAL SPHERE OF THE EUROPEAN ARCTIC COUNTRIES

Ekaterina E. Toropushina

PhD (in Economics), Associate Professor, Senior Researcher
at the Department of Social Policy in the North, Luzin Institute
for Economic Studies – Subdivision of the Federal Research
Centre «Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences».
Address: 24A Fersman Str., 184209, Apatity, Russian Federation.
E-mail: toropushina@iep.kolasc.net.ru

Elena P. Bashmakova

PhD (in Economics), Associate Professor, Leading Researcher
at the Department of Social Policy in the North, Luzin Institute for Economic.
Address: 24A Fersman Str., 194209, Apatity, Russian Federation.
Russia. E-mail: bashmakova@iep.kolasc.net.ru

Abstract:

The current state of the social sphere in many countries, including Russia, is one of the sensitive issues in their socio-economic development. On the one hand, the population's demands for the availability of quality social services and the expansion of their spectrum are growing, and on the other, states are not always able to satisfy these requirements due to the lack of necessary financial, technological and in-

novative resources. Such situation leads to the necessity of finding ways and instruments that expand the capabilities of states to meet the social needs of the population. One of such instruments is a public-private partnership, which has already established itself in many sectors of the economy, including the social sphere. The aim of the study is to expand knowledge of public-private partnerships in the social sphere of the European Arctic countries and to determine the possibility of using this experience in the Russian Arctic territories. The research involves methods of logic and content analysis, also the case study method is used. The study has proved that in order to solve problems in the social sphere, cooperation between the state and business is an extreme necessity. Social problems are especially acute in territories with extreme living conditions, which include the Russian Arctic. And it is in the Arctic where there are conditions for the development of public-private partnership, since the interests of business and the state coincide in increasing the level of social development of territories. Business needs educated, qualified, healthy labor potential, adapted to the conditions of the Arctic, ensuring an increase in the efficiency of companies' activities, and the state needs conditions that ensure a high quality of life for the population, national interests and sustainable development of the Arctic territories.

Keywords: public-private partnerships; social sphere; projects; Arctic; Europe; Scandinavia.

Citation: Toropushina, E.E. & Bashmakova, E.P. (2020). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v sotsial'noy sfere arkticheskikh stran Evropy [Public-Private Partnerships in the Social Sphere of the European Arctic Countries]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 167–190 (in Russian).

REFERENCES

1. Bashmakova, E.P. & Toropushina, E.E. (2019). Sotsial'noye predprinimatel'stvo kak faktor samorazvitiya territoriy rossiyskoy Arktiki [Social Business as a Factor of Self-Development of the Russian Arctic Territories]. *Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*, vol. 9, no 4, pp. 481–496. Available at: DOI: 10.18334/epp.9.4.41415 (accessed: 19 November, 2020).
2. Berrone, P., Ricart, J.E., Duch, A.I., Bernardo, V., Salvador, J., Peña, J.P. & Planas, M.R. (2019). EASIER: An Evaluation Model for Public-Private Partnerships Contributing to the Sustainable Development Goals. *Sustainability*, vol. 11, no 8, pp. 1–25. Available at: DOI: 10.3390/su11082339 (accessed: 19 November, 2020).
3. Bonaccorsi, A. & Lipparini, A. (1994). Strategic Partnerships in New Product Development: an Italian Case Study. *Journal of Product Innovation Management*, vol. 11, no 2, pp. 134–145.
4. Casady, C.B., Eriksson, K., Levitt, R.E. & Scott, W.R. (2017). A 'New Governance' Approach to PPP: Lessons for the Public Sector. Working paper. Available at: <https://gpc.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj8226/f/aneewgovernanceapproachtoppps.pdf> (accessed 18 May, 2020).
5. Cottarelli, C. (2008). *Public Private Partnerships. What are They? Theory and Practice*. Deputy Director, Fiscal Affairs Department, February 2008, IMF.
6. Deng, Z., Song, S. & Chen, Y. (2016). Private Participation in Infrastructure Project and its Impact on the Project Cost. *China Economic Review*, vol. 39, pp. 63–76.

7. Duzelbaeva, G.B., Berikbolova, U.D. & Kim, V.V. (2018). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v sotsial'noy sfere [Public-Private Partnership in the Social Sphere]. *Management of economic systems: electronic scientific journal*, no 10, vol. 116, p. 7.
8. EIB (2005). *Evaluation of PPP projects financed by the EIB*. European Investment Bank.
9. Gladun, E. (2020). Sustainable Development of the Russian Arctic: Legal Implications. *NISPAce Journal of Public Administration and Policy*, vol. 12, no 2, Winter 2019/2020, pp. 29–59. Available at: DOI: <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0013> (accessed: 15 November, 2020).
10. Gratias, A. & Boyd, M. (1995). Beyond Government: Can the Public Sector Meet the Challenges of Public-Private Partnering? *Optimum*, vol. 26, no 1, pp. 3–14.
11. Greve, C. (2003). Public-Private Partnerships in Scandinavia. *International Public Management Review*, vol. 4, no 2, pp. 59–69.
12. Hart, O. (2003). Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships. *The Economic Journal*, vol. 113, no. 486, pp. 69–76. Available at: DOI: 10.1111/1468-0297.00119 (accessed: 15 November, 2020).
13. Henriksen, H.E. (2019). Public-Private Partnerships: A Win-Win for Danish Healthcare and for the Industry. *Health Management*, vol. 19, no 6, pp. 476–479.
14. Hodge, G. & Greve, C. (2018). The PPP Phenomenon: Performance and Governance Insights. In: *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* (Ed. O'Flynn J., Wanna J.). Canberra, The Australian National University: ANU E Press, pp. 93–111.
15. Hodge, G., Greve, C. & Biygautane, M. (2018). Do PPP's Work? What and How Have We Been Learning So Far? *Public Management Review*, vol. 20, no 8, pp. 1105–1121. Available at: DOI: 10.1080/14719037/2018/1428410 (accessed: 15 November, 2020).
16. Hodge, G.A. & Greve, C. (2007). Public Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, vol. 67, no 3, pp. 545–558. Available at: DOI: 10.1111/i.1540-6210.2007.00736.x (accessed: 15 November, 2020).
17. Ioassa, E., Spagnolo, G. & Vellez, M. (2007). *Contract Design in Public-Private Partnerships*. Washington: The World Bank.
18. Kirillina, V.N. & Lyapin, G.A. (2019). Rol' gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v realizatsii natsional'nykh programm po bor'be s serdechno-sosudistymi zabolevaniyami: sravnitel'nyy analiz [The Role of Public-Private Partnerships in the Implementation of National Programs to Combat Cardiovascular Diseases: A Comparative Analysis]. *Business, Society, Power*, no 2, no 32, pp. 85–96.
19. Kristoffersson, A., Lindholst, A.C., Persson, B. & Randrup, T.B. (2020). Experiences with Public-Private Partnerships in Sweden: Balancing Collaboration and Competition. In: *Marketization in Local Government* (eds Lindholst A., Hansen M.). Palgrave Macmillan, Cham, pp. 241–258. Available at: DOI: 10.1007/978-3-030-32478-0_12 (accessed: 15 November, 2020).
20. Krumm, T. (2016). *The Politics of Public-Private Partnerships in Western Europe. Comparative Perspectives*. UK-USA. Available at: DOI: 10.4337/9781782549260 (accessed: 15 November, 2020).
21. Kuznetsov, I.V. (2012). Zarubezhnyy opyt gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (SSHA, Yevropa, Kanada) [Foreign Experience of Public-Private Partnerships (USA, Europe, Canada)]. *Economic sciences*, no 8, vol. 93, pp. 196–204.

22. Maslova, S.V. (2019). Tendentsii pravovogo regulirovaniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva na mezhdunarodnom i natsional'nom urovnyakh [Trends in the Legal Regulation of Public-Private Partnerships at the International and National Levels]. *Moscow Journal of International Law*, no 3, pp. 114–127. Available at: DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-3-114-127 (accessed: 15 November, 2020).
23. Matraeva, L.V., Erokhin, S.G., Belyak, A.V. & Konov, A.A. (2016). *Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v sotsial'noy sfere: mirovaya praktika i perspektivy* [Public-Private Partnership in the Social Sphere: World Practice and Prospects]. Kursk: University Book.
24. Mazharova, L.A. & Zenina, G.D. (2018). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo kak instrument razvitiya natsional'noy ekonomiki [Public-Private Partnership as a Tool for Development of the National Economy]. *Economics and Entrepreneurship*, no 2, vol. 91, pp. 459–463.
25. Murphy, T. (2019). *Public-Private Partnerships in Canada: Law, Policy and Value for Money*. Canada: LexisNexis.
26. NAO (2003). *PFI: Construction Performance*. London: National Audit Office.
27. NCM (2011). *Strategic Use of Public-Private Cooperation in the Nordic Region*. TemaNord. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
28. Osborne, S.P. (2007). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. New York: Routledge.
29. Osei-Kyei, R. & Chan, A.P.C. (2015). Review of Studies on the Critical Success Factors for Public Private Partnership (PPP) Projects. *International Journal of Project Management*, vol. 33, no 6, pp. 1335–1346. Available at: DOI: 10.1016/j.ijproman.2015.02.008 (accessed: 15 November, 2020).
30. Pollitt, M. (2005). Learning from the UK Private Finance Initiative Experience. In: *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from international experience* (eds Hodge G., Greve C.). Cheltenham: Edward Elgar, pp. 207–230.
31. Ragulina, Yu.V., Petrova, Yu.I., Plahotnikov, A.A. & Elesina, M.V. (2014). *Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo: regional'nyy opyt razvitiya* [Public-Private Partnership: Regional Development Experience]. Moscow: Scientific Library.
32. Roehrich, J.K., Lewis, M.A. & George, G. (2014). Are Public-Private Partnerships a Healthy Option? A Systematic Review. *Social Science and Medicine*, vol. 113, pp. 110–119. Available at: DOI: 10.1016/j.socscimed.2014.03.037 (accessed: 15 November, 2020).
33. Romero, M.J. (2018). Nya Karolinska Solna (NKS) Hospital. In: *History RePPPeated: How Public Private Partnerships are filing*, pp. 17–19.
34. Savrukov, A.N. (2012). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo kak effektivnyy mekhanizm resheniya zhilishchnoy problemy [Public-Private Partnership as an Effective Mechanism for Solving the Housing Problem]. *Finance and Credit*, no 25, vol. 505, pp. 54–60.
35. Shadrina, E.V. & Vinogradov, D.V. (2012). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo kak forma organizatsii biznesa [Public-Private Partnership as a Form of Business Organization]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 4–18.
36. Shadrina, E.V. & Vinogradov, D.V. (2013). Zakonodatel'stvo o GCHP: ekonomicheskoye obosnovaniye i mirovaya praktika [PPP Legislation: An Economic Justification and International Experience]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 166–190.

37. Shokhin, S.O. (2018). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo: problemy pravovogo obespecheniya [Public-Private Partnership: Problems of Legal Support]. *Lawyer*, no 2, pp. 4–10. Available at: DOI: 10.18572 / 1812-3929-2018-2-4-10 (accessed: 15 November, 2020).
38. Siemiatycki, M. (2010). *The Theory and Practice of Infrastructure Public-Private Partnerships Revisited: The Case of the Transportation Sector*. Working paper. Available at: <http://www.ub.edu/graap/Final%20Papers%20PDF/Siemiatycki%20Matti.pdf> (accessed: 12 May, 2020).
39. Toropushina, E.E. (2016). Otsenka urovnya razvitiya sotsial'noy infrastruktury v regionakh Severa i Arktiki Rossii [Estimation of the Social Infrastructure Development in the North and the Arctic of Russia]. *ECO*, no 6, pp. 99–108.
40. Toropushina, E.E. (2019). Realizatsiya proyektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sotsial'noy sfere rossiyskoy Arktiki [Realization of Projects of the Public-private Partnerships in the Social Sphere of the Russian Arctic]. *Corporate Governance and Innovative Economic Development of the North: Bulletin of the Research Center for Corporate Law, Management and Venture Capital of Syktyvkar State University*, no 4, pp. 30–42. Available at: DOI: 10/34130/2070-4992-2019-4-30-42 (accessed: 15 November, 2020).
41. Toropushina, E.E. (2020). Public-Private Partnerships in the Social Sphere of the Arctic Territories of the USA and Canada. *Corporate Governance and Innovative Economic Development of the North. Bulletin of Research Center of Corporate Law, Management and Venture Investment of Syktyvkar State University*, no 3, pp. 50–59. Available at: DOI: 10.34130/2070-4992-2020-3-50 (accessed: 15 November, 2020).
42. UN, ECE (2019). *Introduction to People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals*. United Nations. Geneva: Economic Commission for Europe.
43. Varnavsky, V.G. (2014). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo: voprosy teorii i praktiki [Public-Private Partnership: Theory and Practice]. *World Economy and International Relations*, no 9, pp. 41.
44. Whiteside, H. (2014). Unhealthy Political Economy of Canadian Public-Private Partnership Hospital. *Health Sociology Review*, vol. 20, no 3, pp. 258–268. Available at: DOI: 10.5172/hesr.2011.20.3.258 (accessed: 15 November, 2020).
45. Williamson, O.E. (2002). The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, pp. 171–195.

МОДЕЛИ КОММУНИКАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДОВ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ)^{1, 2}

**Кудряшова Е.В., Максимов А.М., Ненашева М.В.,
Верещагин И.Ф., Шубина Т.Ф., Шубина П.В.³**

Аннотация

В статье рассматривается система управления публичными коммуникациями в контексте реализации федеральной программы по формированию комфортной городской среды. На примере городов Архангельской области проанализированы недостатки существующей нормативной модели коммуникативного управления городским пространством. Выдвинута гипотеза о том, что заложенные в систему коммуникативного управления асимметричность и бюрократичность взаимодействия муниципальных органов власти с городскими жителями выступают ключевым фактором возникновения дисфункций в этой системе.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и правительства Архангельской области в рамках научного проекта № 18-411-290010 р_а «Модели коммуникативного управления в развитии городского пространства (на примере Архангельской области)».

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

³ Кудряшова Елена Владимировна – доктор философских наук, ректор Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Адрес: 163000, Архангельск, наб. Северной Двины, д. 17. E-mail: e.kudryashova@narfu.ru

Максимов Антон Михайлович – кандидат политических наук, старший научный сотрудник, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н.П. Лаверова Уральского отделения Российской академии наук. Адрес: 163000, Архангельск, наб. Северной Двины, д. 23. E-mail: a.maksimov@fciactic.ru

Ненашева Марина Викторовна – кандидат философских наук, доцент кафедры философии и социологии Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. E-mail: m.nenasheva@narfu.ru

Верещагин Илья Федорович – кандидат исторических наук, доцент кафедры философии и социологии Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. E-mail: i.vereschagin@narfu.ru

Шубина Татьяна Федоровна – кандидат философских наук, доцент кафедры философии и социологии Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. E-mail: t.shubina@narfu.ru

Шубина Полина Владимировна – кандидат философских наук, доцент кафедры философии и социологии Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. E-mail: p.shubina@narfu.ru

Для проверки гипотезы в 2018–2019 гг. проведено комплексное социологическое исследование по изучению особенностей и проблем организации публичных коммуникаций в городах Архангельской области в контексте обсуждения и реализации программ по формированию комфортной городской среды. Оно включало социологический опрос при помощи анкетирования, выборка которого составила 783 человека; было проведено 15 экспертных интервью с представителями муниципальных органов власти и НКО и семь фокус-групп в отдельных городах Архангельской области. Исследование показало наличие дисфункций в коммуникативном управлении формированием комфортной городской среды, что подтвердило выдвинутую авторами гипотезу. В результате анализа полученных эмпирических данных разработана дескриптивная модель коммуникативного управления, выявлены дисфункции данной системы и предложены пути ее совершенствования. Результаты исследования могут быть полезны при проведении мониторинга по вопросам комфортности городской среды в других городах России, оценки деятельности органов местного самоуправления и степени гражданского участия в реализации проектов и контроле за исполнением проектов и программ благоустройства городских пространств.

Ключевые слова: коммуникативное управление; публичные коммуникации; комфортная городская среда; городское управление; Архангельская область.

Введение

С принятием федеральной программы «Формирование комфортной городской среды» (далее – ФП «ФКГС») в России развернулись масштабные работы по благоустройству, на которые выделено беспрецедентное финансирование, и определены задачи по повышению качества городской среды и степени участия жителей в обустройстве города. Однако при этом не учтено, что проживание людей в современной городской среде не предполагает их естественной консолидации, тогда как реализация масштабных проектов, непосредственно затрагивающих интересы сообщества, должна опираться на коммуникативную модель управления, которая позволяет индивиду ощущать свою значимость и удовлетворять внутреннюю потребность в качественной городской среде.

Эффективное управление публичными коммуникациями напрямую связано с общественным диалогом. Эта форма коммуникации создает большие возможности для определения долгосрочных целей и выработки долгосрочных программ, приемлемых для всех участников управленческого процесса. Модель общения в форме диалога способствует установлению отношений социального партнерства – совместной, осознанной деятельности по удовлетворению пересекающихся и взаимозависимых интересов. Она применима для решения широкого круга проблем городского развития, в частности – проблем формирования комфортной городской среды. При этом важно рассматривать управление публичными коммуникациями не как простой набор стратегий, технологий и процедур, а как систему, функционирующую в определенных социально-экономическом и политическом

контекстах. Теоретико-методологической основой нашего исследования стала разработанная П. Чекландом (Checkland & Scholes, 2005) методология «мягких систем» (Soft Systems Methodology – SSM) – выявления различных точек зрения и постепенного достижения взаимопонимания.

В рамках настоящей статьи для реализации задач системного описания управления публичными коммуникациями, направленными на регулирование вопросов развития городского пространства и формирования комфортной городской среды, авторы обращаются к методологии моделирования социальных систем.

В методологии моделирования систем модели классифицируются по ряду оснований. Для нас наиболее важным было различие дескриптивных, представляющих собой эмпирически фундированное описание системы, и прескриптивных, отражающих нормативно предписанный, желаемый способ функционирования системы, моделей (Simon, 1990; MacKenzie, 2013, pp. 233–244; Козлов, 2018). В статье представлены три модели коммуникативного управления применительно к городским муниципалитетам Архангельской области: 1) прескриптивная модель, источником которой послужили действующие на текущий момент нормативные правовые акты, регламентирующие взаимодействие органов власти и местного самоуправления с гражданами, общественными объединениями и субъектами предпринимательства в контексте формирования комфортной городской среды (подробно об этом см.: Деменев и др., 2018); 2) дескриптивная модель, основанная на интерпретации результатов комплексного эмпирического исследования публичных коммуникаций в городах Архангельской области; 3) модификация исходной прескриптивной модели, отражающая необходимые для оптимизации процессов коммуникативного управления изменения, в свою очередь основанные на анализе выявленных посредством дескриптивной модели дисфункций в сфере публичных коммуникаций.

С содержательной точки зрения модели будут описывать структурный и функциональный аспекты системы управления публичными коммуникациями. С точки зрения формы представления модели имеют качественный характер (описание на естественном языке, сопровождаемое графической визуализацией). Отказ от формализации моделей обусловлен характером данных (законодательство, качественные экспертные оценки, качественные данные фокус-групп). Результаты массового опроса позволяют рассчитать ряд индексов для построения формальной (математической) модели, но перекрывают лишь часть параметров, характеризующих моделируемую систему, тогда как качественные данные экспертного опроса и фокус-групп в агрегированном виде охватывают больший набор ее (системы) характеристик. Таким образом, авторы статьи предпочли допустить снижение формальной точности моделей ради их большей полноты, содержательной глубины и концептуальной ясности. Кроме того, такой подход позволяет выявить основные дисфункции моделируемой системы, снижающие эффективность управления публичными коммуникациями в исследованных городах.

В 2017–2018 гг. А.Г. Деменевым и соавторами (2018) был проведен анализ законодательства, регулирующего реализацию ФП «ФКГС», а также

опыта общественного участия в планировании комфортной городской среды на примере Архангельской области. Исследователи сделали вывод о том, что общественные и политические организации, городские сообщества, представители бизнеса, эксперты, активисты территориального общественного самоуправления и простые жители не принимают участия в реализации проекта на федеральном уровне, на региональном уровне лишь вовлекаются в обсуждение, не имея гарантированной возможности внести изменения в региональную программу, и только на муниципальном уровне могут быть вовлечены в отбор объектов и разработку проектов благоустройства, контроль за расходованием средств, за сроками и качеством проводимых работ, а также могут участвовать в реализации проекта в финансовом и трудовом плане.

Таким образом, складывается асимметричная модель, имеющая двусторонний характер движения информации, где государство определяет условия, в которых протекает коммуникация, при наличии постоянной обратной связи, но в целом контролирует процесс информационного взаимодействия в большей степени, чем общественность.

Опираясь на отчеты органов власти и публикации в СМИ, мы также попытались оценить восприятие общественностью ФП «ФКГС» и вовлеченность в нее городских жителей. Оказалось, что, несмотря на многочисленные мероприятия, посвященные популяризации программы, население задействовано в ее реализации незначительно и, к тому же, нельзя сказать, что у широких кругов общественности сложилось определенное мнение о смысле и ценности данного проекта в целом: несмотря на то, что есть группы убежденных сторонников и противников, основная часть населения еще не определилась в своем отношении. По всей видимости, конкретные оценки появятся здесь только по итогам внедрения проекта.

Проанализировав нормативную модель публичной коммуникации по вопросам формирования комфортной городской среды, мы выдвинули гипотезу о том, что заложенные в систему коммуникативного управления на институциональном и нормативно-правовом уровнях асимметричность и бюрократичность взаимодействия муниципальных органов власти с городскими жителями выступают ключевым фактором возникновения дисфункций в этой системе и коммуникативных барьеров во взаимоотношениях городских администраций и общественности.

В целях определения особенностей функционирования системы коммуникативного управления в 2019 г. авторским коллективом в несколько этапов было проведено комплексное социологическое исследование. На первом этапе (апрель 2019 г.) состоялся массовый опрос городских жителей Архангельской области; на втором (июнь 2019 г.) – реализован экспертный опрос по теме исследования; на третьем этапе (октябрь-ноябрь 2019 г.) были организованы фокус-группы в ряде городов исследуемого региона.

География исследования включает пять городов Архангельской области. В первую очередь, это Архангельск (355476 жителей) – областной центр, где горожане имеют возможность непосредственного общения не только с муниципальной властью, но и с региональным руководством. Также в число

изучаемых городов вошел второй по численности населения город области – Северодвинск (183284 жителя), в котором исторически сложились связи градообразующих предприятий с местной властью. Наконец, были привлечены данные по «малым городам» региона: Новодвинск (38082 жителя), Котлас (74274 жителя) и Коряжма (36224 жителя).

Генеральную совокупность массового опроса составили совершеннолетние жители перечисленных выше городов – 527279 человек. Выборочная совокупность составила 783 человека. Выборка квотная, репрезентативная по полу, возрасту и месту проживания. Ошибка выборки не превышает 3,48%. Полученные в ходе опроса данные обрабатывались с помощью программного пакета для статистического анализа IBM SPSS Statistics.

Анкета содержала 37 вопросов закрытого, полужакрытого и открытого характера, которые были разбиты на несколько блоков. Первый блок вопросов касался социального самочувствия горожан; второй – информированности населения о ФП «ФКГС» и ее общественной оценки; третий – участия населения в коммуникации с органами власти / местного самоуправления по вопросам формирования комфортной городской среды; четвертый – участия горожан в реализации мероприятий по формированию комфортной городской среды.

Были проведены фокус-группы (в Архангельске и Северодвинске – по две, в Новодвинске, Котласе и Коряжме – по одной). Размер групп варьировался от 8 до 10 человек. Состав участников был смешанным по полу и по возрасту. В рамках фокус-групп обсуждались вопросы, связанные с восприятием населением своего города, оценкой комфортности городской среды и ее изменений, реализацией ФП «ФКГС», публичной коммуникацией между основными акторами относительно вопросов развития городского пространства.

Экспертный опрос проводился по методике полуструктурированных глубинных интервью. В качестве экспертов были привлечены представители двух групп: государственные и муниципальные служащие, должностные обязанности которых непосредственно связаны с формированием комфортной городской среды, а также руководители и активисты местных некоммерческих организаций, чья деятельность в основном касается развития городских общественных пространств. Формирование выборки для первой группы производилось путем целевого отбора, для второй – методом «снежного кома».

Всего было проведено 15 экспертных интервью в городах Архангельск, Северодвинск, Новодвинск и Котлас. Из них 10 – с представителями муниципальных органов власти, и 5 – с представителями некоммерческих объединений. Продолжительность интервью составляла не менее 60 минут. Методом обработки транскриптов интервью стал качественный анализ их содержания.

Вопросы экспертного опроса были разделены на три проблемно-тематических блока, позволяющих охарактеризовать участие/неучастие жителей в формировании городского пространства, формы взаимодействия и сотрудничества между властью и разнообразными группами стейкхол-

дерев. Первый блок вопросов был направлен на выяснение основных проблем рассматриваемых городов в сфере благоустройства городской среды. Второй блок вопросов был связан с определением способов коммуникации и сотрудничества городских властей и граждан по вопросам формирования комфортной городской среды и оценкой эффективности существующих форм взаимодействия власти и общества. Третий блок вопросов был направлен на выявление способов улучшения взаимодействия государственных и муниципальных органов власти и городских жителей по вопросам реализации ФП «ФКГС».

Построение дескриптивной модели публичных коммуникаций в городах Архангельской области предполагает опору на эмпирическую базу, полученную авторами в ходе полевого исследования. Обратимся к последовательному рассмотрению полученных разными методами основных результатов, начиная с массового опроса.

Половозрастной состав респондентов, принявших участие в опросе, отражен в Таблице 1⁴.

Таблица 1

**Половозрастной состав респондентов,
%, по городам, n=783**

	Мужской пол				Женский пол			
	18–29 лет	30–49 лет	старше 50 лет	Итого	18–29 лет	30–49 лет	старше 50 лет	Итого
Архангельск	47,4	24,4	53,9	41,9	56,1	49,7	53,0	52,3
Северодвинск	24,7	39,5	42,2	36,3	23,2	26,9	26,8	26,1
«Малые города»	27,8	36,1	3,9	21,8	20,7	23,4	20,2	21,6

Источник: Здесь и далее, если не указано иное, – результаты исследования авторов.

Половину участников опроса составляют те, кто в данном городе проживает всю жизнь, четверть – те, кто живет здесь 20 лет и более. Высшее образование имеют 48,1% опрошенных, начальное и среднее профессиональное образование – 27,2%. Основными социально-профессиональными категориями, к которым причисляли себя респонденты, являются студенты (10,7%), работники промышленности (10,3%), работники здравоохранения, образования, культуры (20,4%) и пенсионеры (19,3%). По материальному положению половину участников опроса (49,9%) можно отнести к людям со средним достатком.

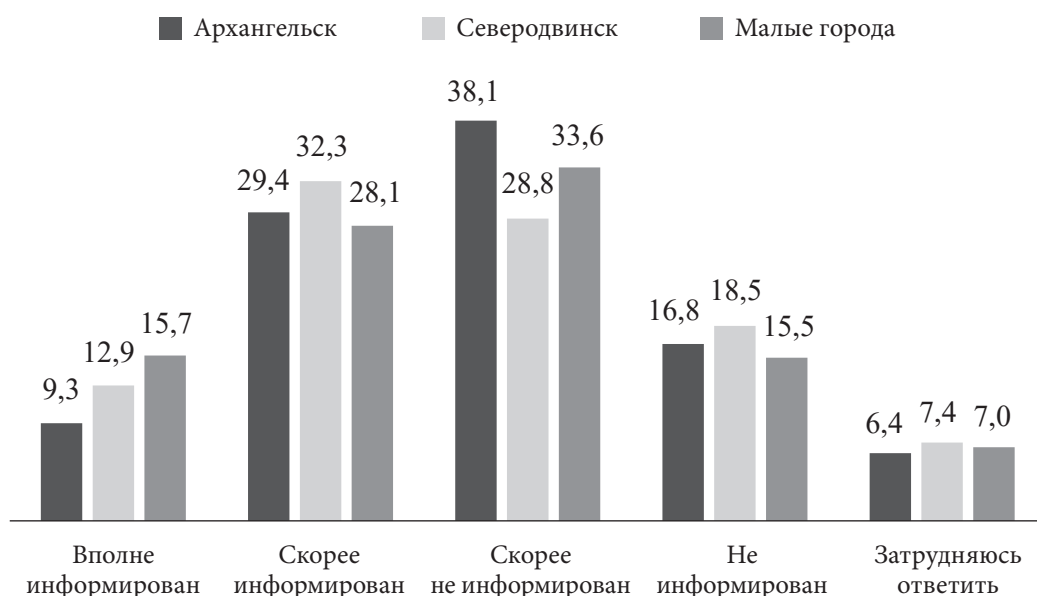
⁴ С учетом распределения по городам; при этом Новодвинск, Котлас и Коряжма объединены в группу малых городов. Это обусловлено типологической схожестью указанных городов – по структуре экономики, численности населения, административному статусу, а также в связи с небольшим размером подвыборок для каждого города в отдельности, что является ограничением для сравнительного анализа.

Население городов Архангельской области склонно считать себя недостаточно информированным о реализации ФП «ФКГС». Так, свыше половины респондентов выбрали варианты ответа «скорее не информирован» и «не информирован», при этом примечательно, что среди них преобладают жители «столицы Севера», которые по определению должны обладать большими возможностями коммуникации и получения информации, чем другие жители области.

Но в действительности именно в Северодвинске информация расходуется лучше, что можно объяснить традиционными связями между руководителями города и предприятиями градообразующей сферы, а также неравнодушным отношением местного сообщества к облику своего города и высоким образовательным уровнем жителей. В «малых городах» тем более население оказывается физически близко к местной власти и вполне довольно своей информированностью (рис. 1).

Рисунок 1

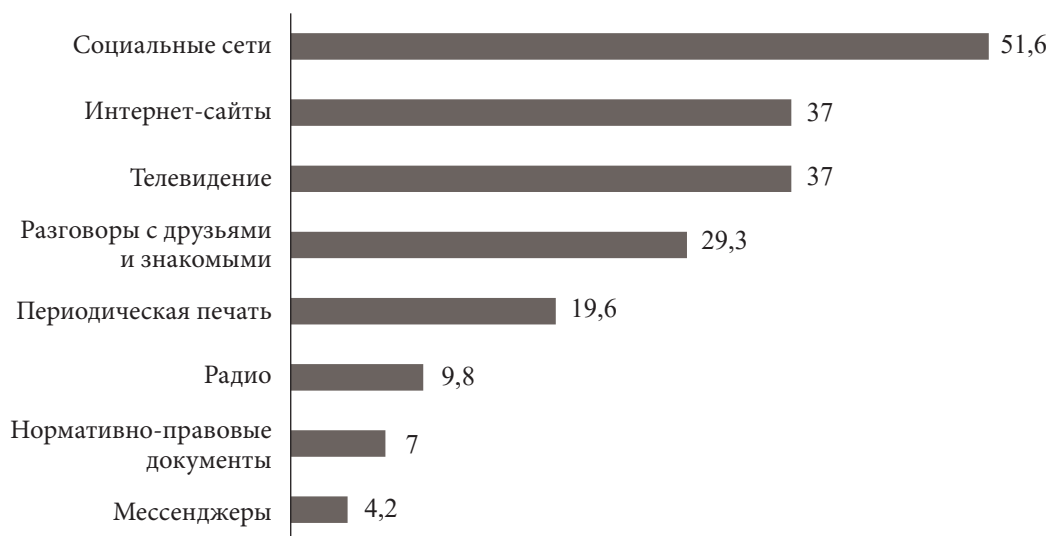
Информированность горожан о реализации ФП ФКГС, в %, по городам, n=783



Рост аудитории регулярных интернет-пользователей в России продолжается. Российский показатель (74%) близок к среднеевропейскому (81%) (Задорин, 2019). Неудивительно, что основными источниками информации о содержании и реализации ФП «ФКГС», которые используют горожане, являются социальные сети и различные интернет-сайты, что делает процесс коммуникации удобным. При этом телевидение не уступает последним по популярности, качественно отличаясь от них. Заметим, что горожане предпочитают периодической печати и радио получение информации от друзей и знакомых (рис. 2).

Рисунок 2

**Источники информации о реализации ФП «ФКГС»,
используемые респондентами,
%, n=783, допускалось несколько вариантов ответа**



Пресса сохраняет свое значение в большей степени в «малых городах» (27,1% против 15,4% в Архангельске и 20,9% в Северодвинске). Однако и значение социальных сетей в них также оказалось выше (59,5% по сравнению с 45,7% в Архангельске и 55,1% в Северодвинске). Развитие интернет-технологий влечет за собой трансформацию коммуникативных практик – от пассивного потребления информации к ее созданию. Возрастает понимание полифункциональности социальных сетей, в частности, как площадки для диалога горожан с органами власти.

Однако, как утверждают некоторые исследователи, например, А.А. Старцев (2018), органы власти с помощью социальных сетей «имитируют наличие коммуникации с населением, утаивая при этом какие-либо моменты своей деятельности» (с. 112), что порождает недоверие сообщества и делает невозможной адекватную обратную связь, в частности, в вопросе о благоустройстве городской среды.

При этом важно понимать, что коммуникация между населением и органами власти является двусторонней. Соответственно, для нее требуются не только средства получения информации горожанами, но и средства информирования администрации города о мнении жителей. Поднимая те или иные темы, СМИ могли бы, по мнению населения, мотивировать органы власти к качественному исполнению своих обязанностей (наибольшее значение в Северодвинске – 63,2% против 55,1% в «малых городах» и 48,1% в Архангельске). Значительное число респондентов также понимает, что для коммуникации с властью нужны не столько посредники (СМИ), сколько средства коммуникации. Таковыми в современных условиях являются

официальные сайты администрации города (49,5%) или специальные сайты для обращения и публикации инициатив горожан (43,2%). Социальные сети служат в первую очередь для общения и свободного выражения своего мнения, однако отсутствие ответов на запросы или комментарии вызывает сомнение в возможности выстроить конструктивный диалог, а следовательно, использования социальных сетей в качестве альтернативы митингам, пикетам и петициям, к которым прибегнет 39,8% опрошенных. При этом сторонниками таких публичных мероприятий являются только 26,4% жителей «малых городов» – против 48,6% северодвинцев и 40,2% архангелогородцев.

Заявляя о наличии средств коммуникации с властью, горожане не всегда готовы ими воспользоваться. Так, 38,3% респондентов даже не пытались вступать в диалог с администрацией соответствующего города (наименее активны жители «малых городов» – 46,5% относительно 35,9% в Архангельске и 36% в Северодвинске). СМИ в качестве канала коммуникации с властью непопулярны. Если в «малых городах» и Северодвинске их выбирают 23% жителей, то в областном центре только 11,9%, что объясняется, по-видимому, полным разочарованием архангелогородцев в местных СМИ. 18,1% северодвинцев активно использует сайт городской администрации, в других населенных пунктах эта цифра еще ниже (13,4% в «малых городах» и 13% в Архангельске) (рис. 3).

Рисунок 3

Использованные респондентами средства донесения мнения населения о благоустройстве городской среды до администрации города, %, n=783, допускалось несколько вариантов ответа



Помимо информирования одним актором другого в процессе коммуникации, посредством коммуникации горожане должны иметь возможность контролировать действия местных властей, в том числе по благоустройству городской среды.

Наиболее популярным средством контроля, по мнению респондентов, является участие в общественных слушаниях (39,5%). Однако архангелогородцы доверяют этому инструменту в меньшей степени, что объясняется, по всей видимости, неудачным опытом (рис. 4). А жители «малых городов» по сравнению с другими в большей степени отмечают в качестве средства контроля наблюдение за ходом работ подрядных организаций и размещение администрацией города подробной информации в СМИ и интернете (фото, видео и текстовые отчеты).

Рисунок 4

**Средства контроля действий местных властей
по благоустройству городской среды, по мнению респондентов,
%, по городам, n=783**



Впрочем, имея средства контроля, горожане не так часто стремятся их использовать (ничего не делают 38,4% респондентов). Лишь половина респондентов отметила, что знакомится в СМИ и интернете с подробной информацией, размещаемой администрацией города. Архангелогородцы в меньшей степени участвуют в общественных слушаниях, а также реже склонны выдвигать инициативы по благоустройству города по сравнению с северодвинцами (рис. 5).

Исследование «Борьба за горожанина: человеческий потенциал и городская среда», проведенное специалистами Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ, выявило, что среди россиян только 22% тех, кто не просто заинтересован в благоустройстве дворов, парков, скверов, но и готов участвовать в управлении городской средой⁵.

Рисунок 5

Средства контроля действий местных властей по благоустройству городской среды, используемые респондентами, %, по городам, n=783



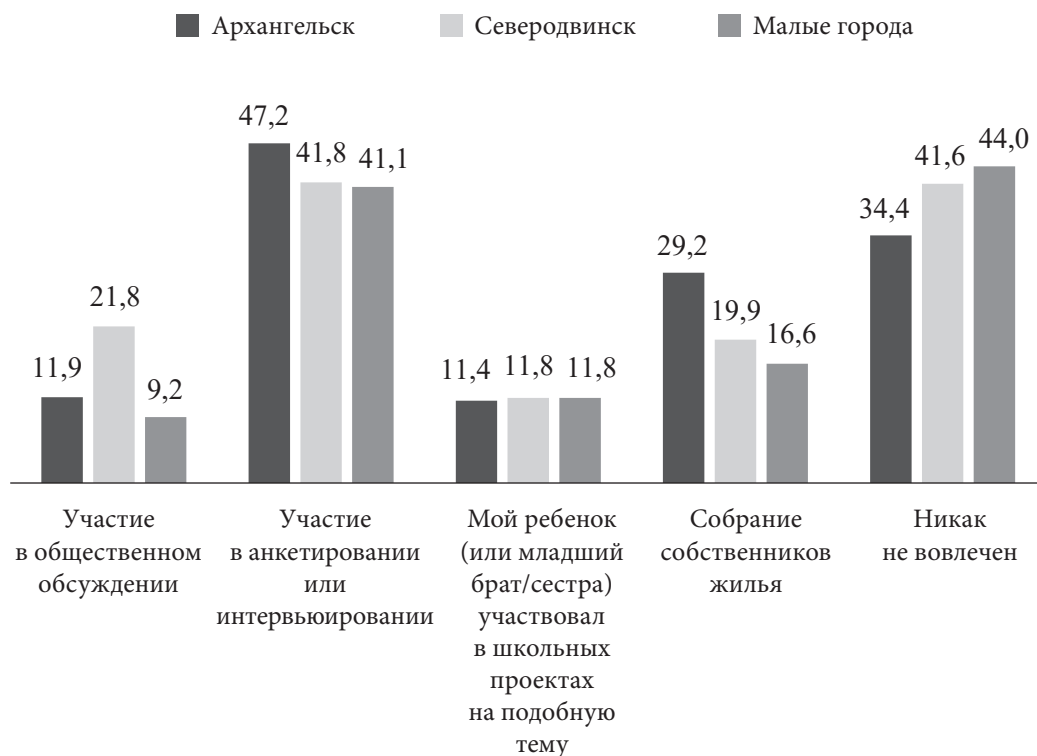
Значительная часть респондентов признают, что никак не вовлечены в оценку качества городской среды (38,7%). Среди форм участия лидируют анкетирование или интервьюирование на данную тематику (44,2%). На втором месте – собрания собственников жилья, на третьем – общественные обсуждения.

При этом первая и вторая формы наиболее популярны у жителей Архангельска, а третья – у северодвинцев (рис. 6). В целом только треть всех респондентов за последний год участвовала в обсуждении проектов по благоустройству соответствующего города.

⁵ Борьба за горожанина: человеческий потенциал и городская среда (Исследование подготовлено для IV Московского урбанистического форума). URL: <https://mosurbanforum.ru/upload/iblock/4bd/4bd93c8685d59b151587cec777f6e23f.pdf> (дата обращения: 16.05.2020).

Рисунок 6

Участие респондентов в оценке качества городской среды, %, по городам, n=783



Результаты проведенных фокус-групп позволили сформировать более целостную и глубокую картину взаимоотношений муниципальной власти и местных сообществ в обследованных городах.

Так, оценивая активность городских властей в сфере публичных коммуникаций по вопросам формирования комфортной городской среды, участники фокус-групп в разных городах отмечают общие для них негативные явления:

- 1) пассивность и низкая заинтересованность представителей городских администраций в развитии публичного диалога с городскими активистами и другими акторами, заинтересованными в благоустройстве городских пространств. В качестве одной из причин этого названо отсутствие у чиновников должных компетенций, которые позволили бы им выйти за рамки бюрократического подхода во взаимодействии с горожанами;
- 2) информационная закрытость при подготовке и в ходе реализации управленческих решений; дефицит коммуникативных инструментов и площадок для многостороннего обсуждения и взаимного консультирования по актуальным вопросам развития городской среды;
- 3) недостаточное использование городскими властями потенциала современных инструментов онлайн-коммуникации. Имеются в виду не толь-

ко и не столько специализированные сайты, где муниципальные власти размещают официальную информацию, но и социальные сети, выступающие форумом для обсуждения различных точек зрения по актуальным городским проблемам, площадкой для голосования и прямого выражения общественного мнения;

- 4) «проблемно-догоняющий», а не системный и превентивный характер активности городских властей: информирование населения об усилиях муниципальных властей по устранению какой-либо проблемы происходит интенсивно непосредственно в период кризиса, обострения проблемы. Городские власти не проводят долгосрочных информационных кампаний, не осуществляют информирование и не ведут диалог с общественностью на регулярной основе на протяжении реализации конкретных программ или проектов;
- 5) сильное влияние личности главы городской администрации, его человеческих качеств и управленческого стиля на степень информационной открытости деятельности муниципальной власти и доминирующие формы ее коммуникации с горожанами;
- 6) коммуникативные проблемы городских властей в сфере фандрайзинга, в частности, указывалось на неумение выстраивать отношения с федеральными государственными структурами и крупными внешними бизнес-игроками по привлечению дополнительных бюджетных средств и частных инвестиций в отдельные муниципалитеты и регион в целом.

Обращаясь к другому аспекту коммуникативного управления, а именно к составу акторов – субъектов публичной коммуникации, участники всех фокус-групп отмечают важную роль городских активистов и общественников, которые, несмотря на ограниченность своих ресурсов, нередко определяют повестку наиболее важных инициатив по улучшению жизни в городе, а также роль малого и среднего бизнеса. В городах, где экономическую ситуацию диктуют крупные градообразующие предприятия, в качестве одного из ключевых акторов назывались стоящие за ними федеральные ведомства или субъекты крупного бизнеса. В ряде случаев отмечалась роль главы региона, депутатов и представителей профессиональных сообществ (архитекторов, ландшафтных дизайнеров, экологов) в организации публичных коммуникаций по вопросам улучшения городской среды. Относительно вовлечения в публичную коммуникацию городских сообществ, жителей городов в целом, участники фокус-групп чаще говорили об их пассивности, указывая на эпизодический и локальный характер их массового участия в обсуждении городских проблем и влияния на местные органы власти.

Отсутствие адекватного публичного представительства интересов городских жителей и механизмов их периодической массовой мобилизации, снижающее степень их участия в диалоге с городскими администрациями и другими ключевыми акторами, воспринимается участниками фокус-групп как фундаментальная проблема городского самоуправления.

Участники экспертного опроса подчеркнули, что уже в ходе реализации программы формирования комфортной городской среды обнаруживается, что горожане не понимают базовые принципы программы.

Эксперты, представляющие государственных и муниципальных служащих, отметили, что они действуют согласно нормативно-правовым актам и инструкциям «охватить максимальное количество жителей», выбор каналов коммуникации жестко регламентирован, горожане имеют всю информацию о проекте. *«Однако руководители федерального уровня ежегодно вносят в программу коррективы, и это мешает эффективному взаимодействию администрации с населением»* (информант № 8, статус – чиновник, г. Новодвинск).

Эксперты из числа активистов общественных организаций отмечают недостаточное количество информации, поступающей от администрации, ее нерегулярный характер. Это неудобно заявителям, они вынуждены самостоятельно искать даже контакты организаций, которые могли бы помочь в подготовке проектной документации и дизайна. Слабое использование представителями власти новых медиа и социальных сетей в информировании жителей о реализуемой программе видится информантам из этой группы в качестве еще одного недостатка. *«Нужно полностью всю информацию, которая проходит по данным темам, выкладывать в общественную среду, где угодно. Хоть в социальные сети... туда, где можно до принятия решения каким-то образом повлиять»* (информант № 13, статус – общественник, г. Северодвинск). Они недовольны и качеством информации на официальных сайтах городской администрации, полагая, что отвечающим за их информационное наполнение не хватает профессионализма, чтобы достойно репрезентировать необходимые материалы.

Эксперты, представляющие государственных и муниципальных служащих, подчеркивают обязательность двустороннего коммуникационного процесса. Выражают готовность, в случае необходимости, работать с заявителями индивидуально, при этом указывают на то, что многие горожане несамостоятельны, при этом активных сторонников подозревают в личной заинтересованности.

В ходе интервью сложилось мнение, что между властью и гражданскими контрагентами, которые хотят принимать участие в проекте «Комфортная среда...», нет особого доверия: *«она [представитель городской общественности] сидит, читает нам лекцию, как она бы это все видела»* (информант № 4, статус – чиновник, г. Архангельск).

Коммуникативная система, если она выстроена органично, сама воспроизводит взаимодействие между властью и горожанами, что способствует самоорганизации и росту социальной активности членов территориального сообщества. Мы, однако, отметили, что информационные потоки, в которых участвуют акторы коммуникаций, действуют несистемно. Из-за существующего разрыва коммуникативных каналов ждать от жителей возрастания активности не приходится. С другой стороны, инкорпорированность экспертов-руководителей в профессиональные сети

и близость к источникам информации не позволяет им объективно оценить качество информирования горожан по вопросам благоустройства территорий.

Для диалога власти и общества существуют разнообразные площадки, которые можно назвать традиционными. О деятельности некоторых из них эксперты из числа государственных и муниципальных служащих отзывались положительно (публичные слушания, выездные встречи с населением, личный прием у руководителей, деятельность общественных советов), считая, что с их помощью можно организовать более или менее эффективный двусторонний коммуникативный процесс.

Однако эксперты от общественных организаций оценивают публичные слушания двояко. Одни – как малоэффективные мероприятия, поскольку *«как обычно, никто не пришел..., а решение принято»* (информант № 13, статус – общественник, г. Северодвинск), другие – как инструмент формирования у населения активной позиции и общественного диалога.

Занимающиеся изучением гражданских инфраструктур исследователи А.А. Желнина (2019), Е.В. Тыканова (2019), С.Н. Оводова (2018) отмечают, что эффективное взаимодействие удастся не всегда, поскольку расходятся мнения об оценке условий процесса благоустройства. Представления об актуальном состоянии города у разных городских сообществ отличаются, поэтому они представляют разные практики участия.

Так, выказывая недоверие в отношении руководителей, эксперты-общественники выбирают в качестве формы коммуникации публичные массовые мероприятия – митинги, пикеты, демонстрирующие силу общественного мнения: *«общественность все скажет, что она думает»* (информант № 13, статус – общественник, г. Северодвинск).

Налицо дисфункция коммуникации, связанная с обоюдными коммуникативными барьерами, сформированными на основе стереотипов о высоком уровне социальной инертности участников коммуникации, с одной стороны, и неоднозначными оценками как низовых инициатив чиновниками, так и действий власти горожанами, с другой.

Обобщение результатов эмпирического исследования в сочетании с системной методологией позволяют разработать дескриптивную (описательную) модель функционирования системы управления публичными коммуникациями в сфере развития комфортной среды в городах Архангельской области.

Содержательное наполнение модели включает в себя описание ключевых подсистем и их функций, общую характеристику акторов (субъектов коммуникации) и внешней среды.

Комплексный анализ эмпирических данных позволяет выделить следующие подсистемы в системе управления публичными коммуникациями:

- коммуникативная: совокупность каналов коммуникации и возникающих в ходе коммуникации связей между акторами (векторов движения информации);
- информационно-аналитическая: накопление и всесторонний анализ информации, поступающей по каналам подсистемы коммуникаций;

- институциональная: совокупность правил, регулирующих организационные аспекты коммуникации, и стандартных процедур, этими правилами порождаемых;
- реактивно-адаптивная: оперативные и адекватные состоянию внешней среды изменения в ряде других подсистем, в частности, коммуникативной и институциональной;
- подсистема целеполагания: конвертация интересов и потребностей акторов различного типа в предложения, требования, проекты, управленческие решения и т.п.

Все акторы могут быть разделены на несколько типов:

- а) бюрократические – государственные и муниципальные служащие, представляющие определенные ведомства;
- б) политические – партии, движения, фракции и отдельные депутаты в представительных и законодательных органах;
- в) гражданские ассоциации – общественные объединения неполитического характера, в том числе, религиозные, профессиональные и благотворительные;
- г) средства массовой информации и их сотрудники;
- д) локальные городские сообщества – жители конкретных микрорайонов, собственники многоквартирных домов или члены ТСЖ и т.п.;
- е) дисперсно проживающие на территории города социальные группы, которые могут вступать в коммуникацию с городскими властями непосредственно через участие в массовых мероприятиях, включая массовые протестные акции, но в «штатном» режиме делегируют право репрезентации своих интересов политическим акторам.

Акторы всех типов прямо или косвенно влияют на процессы в каждой из указанных выше подсистем.

В контексте благоустройства городских пространств во внешней среде целесообразно выделить две системы: система государственного (муниципального) управления и город как социально-экономическая система. Элементами этих систем выступают акторы – участники публичного коммуникативного взаимодействия. Таким образом, информационные потоки (иначе – структурные связи), формирующиеся между ними, во взаимодействии систем являются одновременно исходящими и входящими. При этом система коммуникативного управления выступает информационным «узлом», распределительным центром для всей совокупности информационных потоков.

Информация – тот ресурс, распределение которого между акторами определяет степень их интеграции в систему коммуникативного управления. Информация циркулирует в сети информационных потоков и, в зависимости от типа акторов, предстает, согласно концепции Д. Истона, либо в формате требований и поддержки, если акторы принадлежат системе «город», либо решений и действий – в случае когда акторы принадлежат системе государственного и муниципального управления (Истон, 1997, с. 639–640). Схематическая визуализация данной модели представлена на Рисунке 7.

Рисунок 7

Структурно-функциональная схема модели управления публичными коммуникациями в Архангельской области



На основе результатов анализа обобщенных эмпирических данных были выявлены следующие дисфункции в системе коммуникативного управления:

- 1) дисфункции институтов, обеспечивающих публичную коммуникацию:
 - поддерживаемые органами местного самоуправления и региональной власти формализованные институты гражданского участия (общественные слушания, заседания общественных комиссий и т.п.) не обеспечивают вовлечения широкой общественности в процессы обсуждения социально значимых проектов и политических решений;
 - недостаточно эффективное использование каналов обратной связи, в том числе процедур общественного контроля и публичной оценки мероприятий, реализуемых муниципальными властями;
 - дефицит стимулов и механизмов, обеспечивающих регулярный и массовый характер гражданских инициатив по развитию городской среды;
 - недостаточное информационное сопровождение деятельности органов местного самоуправления; использование нерелевантных каналов коммуникации с населением;
- 2) дисфункции, обусловленные характеристиками акторов публичной коммуникации:
 - бюрократический подход к разработке и реализации общественных проектов; отсутствие выраженного стремления к увеличению степени информационной открытости со стороны муниципальных чиновников;
 - иррегулярный характер привлечения активной части населения к разработке общественно значимых проектов, включая проекты по благоустройству городских пространств;

- отсутствие у гражданских активистов необходимых для продуктивного сотрудничества с городскими властями компетенций, знаний законодательства, понимания порядка взаимодействия с органами местного самоуправления;
- периодически проявляющаяся рассогласованность интересов городских властей и общественности, их представлений о целях, задачах и содержании политики по формированию комфортной городской среды.

Понимая причины выявленных дисфункций, можно предложить органам местного самоуправления и региональным органам государственной власти рекомендации по изменению своей политики в сфере публичных коммуникаций – по крайней мере, в вопросах, относящихся к развитию городских пространств:

- 1) способствовать созданию в городах постоянно действующих органов общественного контроля из активистов общественных организаций, представителей ТОСов и местных предпринимателей, которые в режиме регулярного диалога с органами местного самоуправления смогут участвовать в планировании обустройства и преобразования городской среды;
- 2) использовать для информирования населения о проектах в рамках ФП «ФКГС» широкий спектр инструментов, не исключая традиционные. Активнее практиковать не только социальные сети, ставшие неотъемлемой частью жизни горожан практически любого поколения, но и обычные sms-рассылки и социальную рекламу в прессе, на радио и телевидении;
- 3) повышать компетенции всех акторов городской жизни. Чиновникам городских администраций следует проходить практикоориентированное повышение квалификации, перенимая знания и опыт у современных урбанистов и коллег из других регионов с успешным портфолио;
- 4) преодолеть взаимное недоверие городских активистов и местной власти. Возможно, стоит позволить местным урбанистам самим от начала до конца разработать и реализовать какой-то проект на определенной городской территории.

Для большей эффективности реализации ФП «ФКГС» можно предложить внести изменения в алгоритм работы органов местного самоуправления с населением в выборе объекта благоустройства и реализации проекта. С инициативами благоустройства объектов должны выступать как органы местного самоуправления, так и городские сообщества, НКО, собственники и арендаторы помещений, ТСЖ и ЖСК, собственники объектов недвижимости. В создании комфортной городской среды в первую очередь заинтересованы именно те акторы, которые проживают и работают на данной территории. Следовательно, местное сообщество в большей степени способно выбрать объект благоустройства.

Полученные результаты создают теоретико-методологическую базу для дальнейших исследований проблем формирования комфортной городской среды, вовлечения общественности и управления публичными коммуникациями по вопросам развития городского пространства.

Нормативно-правовые акты федеральных органов власти устанавливают общие рамки реализации проекта. Однако исполнение ФП «ФКГС» должно принимать во внимание социально-экономические и этнокультурные особенности региона и конкретной местности, например северных городов, многие из которых в силу своей монопрофильности и сурового климата сталкиваются с проблемой оттока населения. Своеобразие и самобытность важно учитывать при подготовке региональных и муниципальных нормативно-правовых актов, в выборе форм и инструментов реализации проектов.

Авторами статьи был выявлен ряд универсальных проблем, с которыми сталкиваются муниципалитеты Архангельской области при реализации ФП «ФКГС», часть из них носит системный характер. В программах и правилах благоустройства следует прописать те формы и инструменты вовлечения общественности, которые власти действительно смогут использовать с максимальной эффективностью. Необходимо выбирать действенные каналы коммуникации и информационной поддержки проектов. К популяризации проектов нужно привлекать людей, коллективы, организации, пользующиеся уважением населения. Постоянное взаимодействие с заинтересованными представителями гражданского общества повысит уровень взаимного доверия, поможет преодолеть пассивность и инертность населения.

Научно обоснованные решения по управлению публичными коммуникациями в сфере развития городского пространства позволят снизить риск неэффективного расходования средств, улучшить качество жизни горожан, обеспечить рекреационную функцию городских пространств, тем самым создавая условия для повышения производительности труда, экономического роста и снижения социальной напряженности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антанович Н.А. Теория политических систем. – Минск: ТетраСистемс, 2008.
2. Деменев А.Г., Шубина Т.Ф., Шубина П.В., Ненашева М.В., Макулин А.В., Тарасов И.А. Опыт общественного участия в планировании комфортной городской среды на примере Архангельской области // Арктика и Север. – 2018. – № 33. – С. 91–117.
3. Желнина А.А., Тыканова Е.В. Формальные и неформальные гражданские инфраструктуры: современные исследования городского локального активизма в России // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2019. – № 22. – Т. 1. – С. 162–192.
4. Задорин И.В., Сапонова А.В. Динамика основных коммуникативных практик россиян // Коммуникация. Медиа. Дизайн. – 2019. – Т. 4. – № 3. – С. 48–68.

5. Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли: в 5 томах. Т.2: Зарубежная политическая мысль XX в. – М.: Мысль, 1997. – С. 629–642.
6. Козлов А.В. Логические дескриптивные и прескриптивные модели // Информационные технологии в науке, образовании и управлении. – 2018. – № 6. – Т. 10. – С. 3–8.
7. Оводова С.Н., Чупин Р.И., Жигунов А.Ю. Урбанистический дискурс о благоустройстве города в городе: от нарративов к институтам // Journal of Institutional Studies. – 2018. – № 3. – С. 123–138.
8. Ревякин С.А. Функциональность электронных платформ общественного участия: причем здесь социальные сети? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – С. 88–106.
9. Старцев А.А., Гришанин Н.В. Социальные сети в процессе коммуникации между властью и обществом // Коммуникология. – 2018. – Т. 6. – № 5. – С. 108–119.
10. Тыканова Е.В., Хохлова А.М. Конфигурации взаимодействия петербургских организаций общественных движений, нацеленных на улучшение качества городской среды // Социальное пространство. – 2019. – № 5. – Т. 22. – С. 1–17.
11. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Пер. с нем. под ред. Д.В. Скляднева, послесл. Б. В. Маркова. – СПб.: Наука, 2000.
12. Brige G. Reason in the City? Communicative action, media and urban politic // International journal of urban and regional research. 2009. Vol. 33. No. 1. P. 237–240.
13. Burkart R. On Jürgen Habermas and public relations // Public Relations Review. 2007. Vol. 33. Issue 3. P. 249–254.
14. Checkland P.B., Scholes J. Soft Systems Methodology in Action. Chichester, Wiley, 2005.
15. Habermas J. The theory of communicative action. Volume 2. Lifeworld and system: a critique of functionalist reason / Transl. T. McCarthy. Boston, Massachusetts, Beacon Press, 1987.
16. MacKenzie S. Human-Computer Interaction: An Empirical Research Perspective. Waltham, MA, Morgan Kaufmann, 2013.
17. Mattila H. Public participation and legitimacy management in planning: A Habermasian Perspective to Finnish Welfarist Planning Tradition // Geografiska Annaler, Series B: Human Geography. 2018. Vol. 100. Is. 4. P. 309–328.
18. North D.C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University press. 1990.
19. Odendaal N. Information and communication technology and local governance: understanding the difference between cities in developed and emerging economies // Computers, Environment and Urban Systems. 2003. No. 27. P. 585–607.
20. Simon H.A. Prediction and Prescription in Systems Modeling // Operations Research. 1990. No. 38. Vol. 1. P. 7–14.
21. Steinberg F. Can development communication improve urban management? // Habitat International. 1996. Vol. 20. Is. 4. P. 567–581.
22. Yiftachel O., Huxley M. Debating dominance and relevance: Notes on the «communicative turn» in planning theory // International Journal of Urban and Regional Research. 2000. No. 24. Vol. 4. P. 907–913.

COMMUNICATIVE MANAGEMENT MODELS IN THE CONTEXT OF CREATING A COMFORTABLE URBAN ENVIRONMENT (CASE STUDY: THE ARKHANGELSK REGION' CITIES)

Elena V. Kudryashova

Doctor of Philosophy, Rector of the Northern (Arctic)
Federal University named after M.V. Lomonosov.
Address: 17 Embankment of the Northern Dvina, 163000,
Arkhangelsk, Russian Federation.
E-mail: e.kudryashova@narfu.ru

Anton M. Maksimov

Ph.D. (in Political Sciences), Senior Researcher, N. Laverov
Federal Center for Integrated Arctic Research, Ural Branch
of the Russian Academy of Sciences.
Address: 23 Embankment of the Northern Dvina,
163000 Arkhangelsk, Russian Federation.
E-mail: a.maksimov@fciarctic.ru

Marina V. Nenasheva

Ph.D., Associate Professor, the Department of Philosophy and Sociology,
Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov.
E-mail: m.nenasheva@narfu.ru

Ilya F. Vereshchagin

Ph.D. (in Historical Sciences), Associate Professor, The Department
of Philosophy and Sociology, Northern (Arctic) Federal University
named after M.V. Lomonosov.
E-mail: i.vereschagin@narfu.ru

Tatyana F. Shubina

Ph.D., Associate Professor, the Department of Philosophy and Sociology,
Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov.
E-mail: t.shubina@narfu.ru

Polina V. Shubina

Ph.D., Associate Professor, the Department of Philosophy and Sociology
of the Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov.
E-mail: p.shubina@narfu.ru

Abstract

The article discusses public communications management system in the context of the federal program for the comfortable urban environment. The features of the communicative management system are analyzed on the basis of the communicative action theory and the systematic approach. The shortcomings of the existing regulatory urban space communicative management model are considered in the case study of the Arkhangelsk region cities. The authors hypothesize that the asymmetry and bureaucracy of the interaction between municipal authorities and city residents incorporated into the system of communicative management are the key factor of this system dysfunctions. The comprehensive sociological

research was conducted in 2018–2019 to test the hypothesis. It aimed at studying the features and problems of organizing public communications in the Arkhangelsk region cities in the context of discussing and implementing programs to create a comfortable urban environment. It included a sociological survey made by a questionnaire, the sample of which was 783 people; it included 15 expert interviews with representatives of municipal authorities and NGOs, and 7 focus groups in several cities of the Arkhangelsk region. The study showed the presence of dysfunctions in the communicative management of creating a comfortable urban environment, which confirmed the author's hypothesis. As a result of the empirical data analysis, a descriptive model of communicative management was constructed, the dysfunctions of this system were identified and the measures to improve its functioning submitted in a form of recommendations. The authors propose to apply public control, to expand the tools for informing the population about the program's implementation, and to arrange more actively for the citizens involvement. The results of the study can be used to conduct monitoring on the urban environment comfortability in other cities of Russia, to assess the local governments activities and the civic participation degree in the implementation and monitoring of projects and programs for the urban spaces improvement.

Keywords: communicative management; public communications; comfortable urban environment; city government; Arkhangelsk region.

Citation: Kudryashova, E.V., Maksimov, A.M., Nenasheva, M.V., Vereshchagin, I.F., Shubina, T.F. & Shubina, P.V. (2020). Modeli kommunikativnogo upravleniya v kontekste formirovaniya komfortnoy gorodskoy sredy (na primere gorodov Arkhangel'skoy oblasti) [Communicative Management Models in the Context of Creating a Comfortable Urban Environment (Case Study: the Arkhangelsk Region' Cities)]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 191–213 (in Russian).

REFERENCES

1. Antanovich, N.A. (2008). *Teoriya politicheskikh sistem* [Theory of Political Systems]. Minsk: TetraSistems.
2. Brige, G. (2009). Reason in the City? Communicative Action, Media and Urban Politic. *International journal of urban and regional research*, vol. 33, no 1, pp. 237–240.
3. Burkart, R. (2007). On Jürgen Habermas and Public Relations. *Public Relations Review*, vol. 33, no 3, pp. 249–254.
4. Checkland, P.B. & Scholes, J. (2005). *Soft Systems Methodology in Action*. Chichester: Wiley.
5. Demenev, A.G., Shubina, T.F., Shubina, P.V., Nenasheva, M.V., Makulin, A.V. & Tarasov, I.A. (2018). Opyt obshchestvennogo uchastiya v planirovanii komfortnoi gorodskoi sredy na primere Arkhangel'skoi oblasti [The Experience of Public Participation in Planning a Comfortable Urban Environment on the Example of the Arkhangelsk Region]. *Arktika i Sever*, no 33, pp. 91–117.
6. Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action*. Vol. 2. Lifeworld and System: a Critique of Functionalist Reason. Massachusetts: Beacon Press.
7. Iston, D. (1997). Kategorii sistemnogo analiza politiki [Categories of Systematic Analysis of Politics]. In: *Antologiya mirovoi politicheskoi mysli* [Anthology of World Political Thought]. Moscow: Mysl', vol. 2, pp. 629–642.

8. Khabermas, Yu. (2000). *Moral'noe soznanie i kommunikativnoe deistvie* [Moral Consciousness and Communicative Action]. SPb: Nauka.
9. Kozlov, A.V. (2018). Logicheskie deskriptivnye i preskriptivnye modeli [Logical Descriptive and Prescriptive Models]. *Informatsionnye tekhnologii v nauke, obrazovanii i upravlenii*, no 6, vol. 10, pp. 3–8.
10. MacKenzie, S. (2013). *Human-Computer Interaction: An Empirical Research Perspective*. Waltham, MA: Morgan Kaufmann.
11. Mattila, H. (2018). Public Participation and Legitimacy Management in Planning: A Habermasian Perspective to Finnish Welfarist Planning Tradition. *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, vol. 100, no 4, pp. 309–328.
12. North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University press.
13. Odendaal, N. (2003). Information and Communication Technology and Local Governance: Understanding the Difference between Cities in Developed and Emerging Economies. *Computers, Environment and Urban Systems*, no 27, pp. 585–607.
14. Ovodova, S.N., Chupin, R.I. & Zhigunov, A.Yu. (2018). Urbanisticheskii diskurs o blagoustroistve goroda v gorode: ot narrativov k institutam [Urban Discourse on Urban Improvement in the City: from Narratives to Institutes]. *Journal of Institutional Studies*, no 3, pp. 123–138.
15. Revyakin, S.A. (2019). Funktsionalnost elektronnykh platform obshchestvennogo uchastiya: Prichem zdes sotsialnye seti? [Functionality of E-Participation Platforms: Why Social Networks?]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 88–106.
16. Simon, H.A. (1990). Prediction and Prescription in Systems Modeling. *Operations Research*, vol. 38, no 1, pp. 7–14.
17. Startsev, A.A. & Grishanin, N.V. (2018). Sotsial'nye seti v protsesse kommunikatsii mezhdru vlast'yu i obshchestvom [Social Networks in the Process of Communication Between Government and Society]. *Kommunikologiya*, vol. 6, no 5, pp. 108–119.
18. Steinberg, F. (1996). Can Development Communication Improve Urban Management? *Habitat International*, vol. 20, no 4, pp. 567–581.
19. Tykanova, E.V. & Khokhlova, A.M. (2019). Konfiguratsii vzaimodeistviya peterburgskikh organizatsii obshchestvennykh dvizhenii, natselennykh na uluchshenie kachestva gorodskoi sredy [Interaction Configurations of St. Petersburg Organizations of Social Movements Aimed at Improving the Quality of the Urban Environment]. *Sotsial'noe prostranstvo*, no 5, vol. 22, pp. 1–17.
20. Yiftachel, O. & Huxley, M. (2000). Debating Dominance and Relevance: Notes on the «Communicative Turn» in Planning Theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no 4, pp. 907–913.
21. Zadorin, I.V. & Saponova, A.V. (2019). Dinamika osnovnykh kommunikativnykh praktik rossiyan [Dynamics of the Main Communicative Practices of Russians]. *Kommunikatsiya. Media. Dizain*, vol. 4, no 3, pp. 48–68.
22. Zhelnina, A.A. & Tykanova, E.V. (2019). Formal'nye i neformal'nye grazhdanskie infrastruktury: sovremennye issledovaniya gorodskogo lokal'nogo aktivizma v Rossii [Formal and Informal Civil Infrastructures: Modern Studies of Urban Local Activism in Russia]. *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii*, no 22, vol. 1, pp. 162–192.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА

Кузнецова Е.А.¹

Аннотация

Безопасность и здоровье работающего населения являются основной целью социальной политики государства. Безусловно, социальная и моральная стороны вопроса имеют огромное значение, но следует учитывать и экономические потери от вредных и опасных условий труда. Объемы недопроизведенной продукции в связи с невыходом работников на работу по причине производственной травмы или профессионального заболевания, по оценкам Международной организации труда, составляют ежегодно почти 4% мирового ВВП. Все это обуславливает необходимость трансформации государственного управления охраной труда от нормативного регулирования через оценку рисков к культуре безопасности.

В статье рассмотрены основные этапы развития подходов к государственному управлению охраной труда в Великобритании, Австралии, США, Японии и России с точки зрения моделей и характеристик управления охраной труда с целью выявить общие черты и этапы, а также дать оценку эффективности реализуемых мер.

Были сделаны выводы о том, что подходы к управлению охраной труда развиваются параллельно с развитием и трансформацией экономики; в странах с федеративным устройством приходят к осознанию необходимости единообразия законодательства в области охраны труда; после установления рамочных требований в области охраны труда основной задачей государства является серьезное методическое содействие работодателям в обеспечении более безопасных и здоровых рабочих мест, а также общего благополучия работающего населения.

Ключевые слова: государственное управление; охрана труда; системы управления охраной труда; оценка и управление рисками.

¹ Кузнецова Екатерина Анатольевна – кандидат социологических наук, заместитель директора Центра исследований охраны труда, ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России. Адрес: Москва, ул. 4-я Парковая, д. 29. E-mail: kuznetsova@vcot.info

Введение

По расчетам Международной организации труда (МОТ), ежегодные экономические потери от производственного травматизма и заболеваний составляют 3,94% мирового ВВП (ILO, 2017). По данным ЕС, эта цифра составляет 3,9% мирового ВВП, или 2 680 млрд евро. Несчастные случаи на производстве и производственные травмы обходятся ЕС в 478 млрд евро в год (EU-OSHA, 2017).

В Российской Федерации в 2019 г. величина потерь фонда рабочего времени из-за производственного травматизма и предоставляемых работникам компенсаций в связи с работой во вредных и (или) опасных условиях труда в виде ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска и сокращенной продолжительности рабочего времени составила, по экспертным оценкам, 139,0² млн человеко-дней. Недопроизводство продукции и услуг в этой связи приводит к значительным потерям валового внутреннего продукта (порядка 0,54%), которые в абсолютном выражении составили около 589,4 млрд руб. В целом экономические потери, связанные с состоянием условий и охраны труда в Российской Федерации, в 2019 г. составили приблизительно 1,73 трлн руб., или 1,6% ВВП³.

Очевидно, что экономика России несет значительные потери, обусловленные неудовлетворительными условиями труда и производственным травматизмом. С другой стороны, динамика производственного травматизма в Российской Федерации за последние более чем 10 лет в совокупности с динамикой численности занятых в экономике позволяет сделать вывод, что реализуемые до последнего времени меры государственного управления охраной труда вывели показатели травматизма, как сейчас принято говорить, «на плато».

Из Рисунка 1 видно, что начиная с 2015 г. сокращение количества пострадавших от производственного травматизма становится пропорциональным сокращению среднесписочной численности работающих.

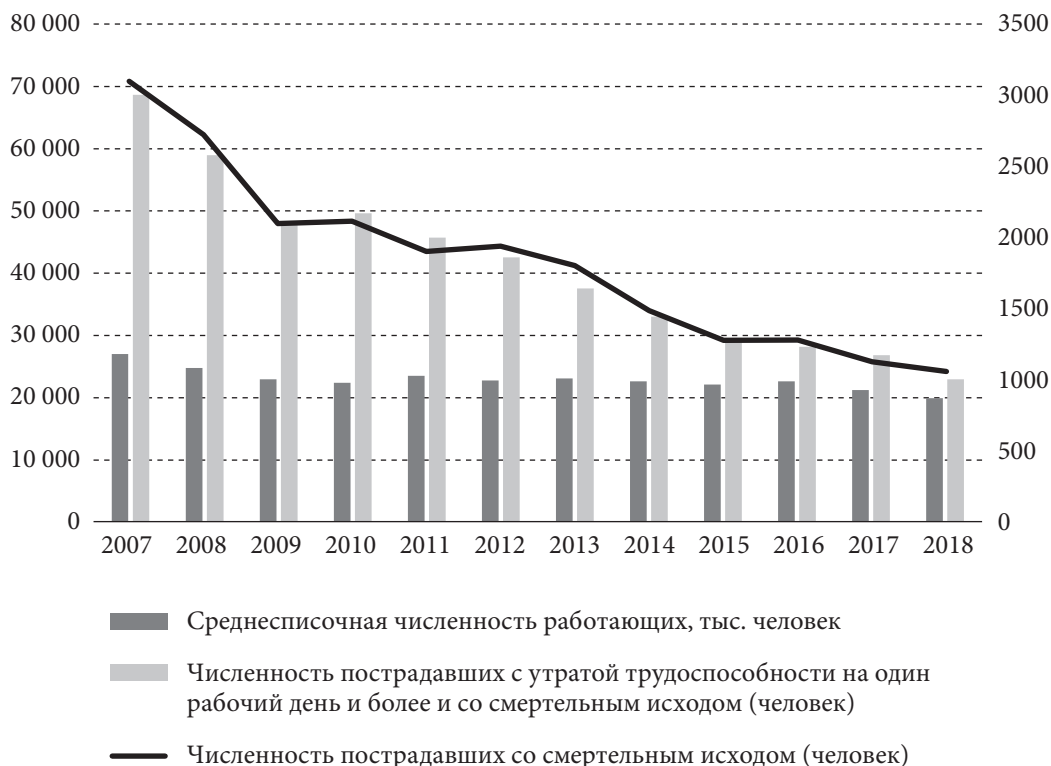
Анализ причин несчастных случаев с тяжелым исходом показывает, что в течение продолжительного промежутка времени каждый третий такой несчастный случай происходит по причине неудовлетворительной организации проведения работ, еще примерно по 10% приходится на нарушение работниками дисциплины труда и правил дорожного движения. В совокупности так называемыми устранимыми причинами обусловлено около 70% всех несчастных случаев с тяжелыми последствиями.

Динамика распределения причин несчастных случаев на производстве с тяжелыми последствиями показана в таблице (см. Приложение, рис. 1).

² Для расчета использовались данные Росстата (www.gks.ru). Расчет осуществлялся исходя из минимально установленной продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска (7 календарных дней) и минимального сокращения продолжительности рабочего времени (до 36 часов в неделю).

³ Экспертный расчет, ежегодно проводимый по данным, предоставляемым Пенсионным фондом, Фондом социального страхования и Росстатом в соответствии с приказом Минтруда России от 29.12.2014 N 1197 «О проведении общероссийского мониторинга условий и охраны труда».

Рисунок 1

Динамика уровня занятости и производственного травматизма

Источник: Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/working_conditions (дата обращения: 20.11.2020).

Можно сказать, что конец XX – начало XXI в. в России были периодом переосмысления государственного управления охраной труда при переходе от плановой к рыночной экономике. В 2008 г. была сделана попытка внедрения принятых во всем мире принципов управления профессиональными рисками: приказом Минздравсоцразвития России от 23.10.2008 N 586 была утверждена Программа действий по улучшению условий и охраны труда на 2008–2010 гг., предусматривающая формирование основ для такого перехода, и в статье 209 Трудового кодекса Российской Федерации появилось определение системы управления охраной труда, профессионального риска и управления профессиональными рисками. В 2016 г. Приказом Минтруда России N 438н было утверждено Типовое положение о системе управления охраной труда. С конца 2017 г. все чаще стали говорить о так называемой «стратегии нулевого травматизма» и о культуре безопасности.

О культуре безопасности и о ее влиянии на показатели производственного травматизма отечественные авторы также начали писать недавно. Так, В.А. Машин (2014), базируясь на анализе противоречий и недостатков концепции культуры безопасности, изложенной в 1991 г. в докладе МАГАТЭ, предложил свою концепцию, в основе которой – обеспечение

безопасности как процесс, охватывающий весь жизненный цикл объекта управления. Монография П. Захарова (2019) посвящена рассмотрению роли человека и человеческих ошибок в формировании и восприятии культуры безопасности. Ученые из Санкт-Петербурга анализируют показатели оценки развитости культуры безопасности в рамках предприятия. А.К. Морегно и Г.П. Зернова (2012) указывают на важность внедрения основ культуры безопасности в современную педагогическую науку. Наиболее цитируемая статья, в которой говорится о теоретических основах формирования культуры безопасности и климате безопасности – статья Л.И. Хайруллиной и В.С. Гаилова (2012).

Задача настоящего исследования – сравнительный анализ действующих моделей государственного управления охраной труда экономически развитых стран и российской модели в период ее реформирования с целью оценки возможностей их применения в Российской Федерации.

После изучения законодательства и информации из открытых источников и научных публикаций, для анализа было отобрано четыре страны, имеющих опыт наиболее успешного государственного управления охраной труда: Великобритания, США, Австралия и Япония.

Великобритания, страна с европейской культурой, считается не только «колыбелью промышленной революции», но и основоположником законодательного закрепления управления рисками как основы обеспечения безопасности и здоровья работников.

Япония является представителем яркой самобытной азиатской культуры. Но это также одна из немногих стран, где, как и в России, на законодательном уровне закреплено требование к обязательным измерениям условий труда. А кампания, связанная с внедрением концепции «нулевого травматизма» на основе полного вовлечения всего персонала, стартовала в Японии еще в 1973 г. Этот опыт также представляет для России значительный интерес в связи с присоединением нашей страны в декабре 2017 г. к всемирному движению Vizion Zero.

США и Австралия, так же как и Россия, занимают значительную по протяженности территорию, имеют государственное устройство, сходное с федеративным (имеют национальное законодательство и законодательство на уровне штатов). В США в 1971 г. был принят первый федеральный закон, обязывающий работодателя обеспечивать безопасность работников путем выявления и устранения опасностей. В Австралии, как и в России, в 2011 г. был принят «модельный» федеральный закон по охране труда, обеспечивший единообразие законодательства во всех юрисдикциях Содружества.

Нашей целью стало выявление аналогичных этапов в развитии государственного управления охраной труда: точечные меры контроля наиболее травмоопасных видов работ, установление большого количества государственных нормативных требований и стандартов в области безопасности; обусловленный динамичным развитием и разнообразием производственных и технологических процессов переход к оценке рисков; формирование культуры безопасности как наиболее надежной модели устойчивого развития экономики. Для этого были рассмотрены основные этапы развития

подходов к государственному управлению охраной труда в отобранных странах с точки зрения моделей и характеристик управления охраной труда с целью выявить общие черты и этапы, а также дать оценку эффективности реализуемых мер.

Поскольку обзор моделей, методов и показателей оценки эффективности различных инициатив в области охраны труда – предмет отдельного масштабного исследования, то в настоящей статье будет использован только один основной показатель, который можно унифицировать и проследить в динамике: это коэффициент частоты производственного травматизма в расчете на 100 000 работающих. В работе намеренно не приводится единый сравнительный график, показывающий изменение данного показателя с течением времени по всем отобранным странам, так как при его расчете в разных странах используются разные исходные данные (в том числе и категоризация несчастных случаев, подлежащих регистрации в качестве несчастных случаев, связанных с производством) и разные их источники.

В исследовании использовались статистические данные, которые было возможно получить из открытых источников в оригинале (на сайтах национальных комитетов по статистике или в публикациях). Там, где это представлялось возможным, максимально использовались относительные величины для сопоставимости данных. Там, где относительных показателей не было, брались абсолютные значения показателей.

В статье представлены краткие результаты проведенного анализа исследований, опубликованных в периодических изданиях, а также краткий обзор и сравнительный анализ различных моделей государственного управления охраной труда.

Этапы реформирования государственного управления охраной труда в Великобритании⁴

Формирование модели оценки рисков.

В 1970 г., когда США приняли Закон об охране труда и создали новое Федеральное агентство по охране труда с целью контроля его применения, в Парламент Великобритании был внесен проект Закона о работающих по найму (в части здоровья и безопасности). После смены правительства партия консерваторов отклонила проект закона в связи с его недостаточной проработанностью.

Для всестороннего изучения вопроса был приглашен лорд Робенс, председатель Национального совета угольной промышленности, а также сформирован Комитет по охране труда, который в течение следующих двух лет собирал данные, представив отчет в июле 1972 г. Результаты работы Комитета стали известны как «отчет Робенса» (Safety and Health at Work, 1972). Полагая,

⁴ По материалам электронного ресурса «История охраны труда», созданного под руководством и при финансировании Национального комитета по охране труда Великобритании в 2014 г. URL: <https://www.historyofosh.org.uk/index.html> (дата обращения: 10.07.2020).

что основная ответственность лежит на тех, кто создает риски, и на тех, кто подвергается рискам, Комитет лорда Робенса пришел к выводу, что необходима более саморегулирующаяся система обеспечения безопасности и здоровья и что традиционный подход, основанный на постоянно увеличивающемся наборе предписывающих нормативных актов, является устаревшим, чрезмерно сложным и неадекватным. Реформа должна быть направлена на создание условий для более эффективного саморегулирования этих вопросов на уровне предприятия совместно работодателями и работниками.

Закон об охране труда (Health and Safety at Work etc Act, 1974) был принят в июле 1974 г., и в том же году были созданы Исполнительный комитет по охране труда (HSE) и Комиссия по охране труда (HSC).

В 1989 г. британская модель, основанная на оценке рисков, была распространена на весь Европейский союз в виде рамочной директивы № 89/391/ЕЭС «О введении мер, содействующих улучшению безопасности и гигиены труда работников на производстве» (Directive 89/391/EEC – OSH «Framework Directive», 1989). Рамочная директива была призвана обеспечивать минимальные требования к безопасности и здоровью работников во всей Европе, позволяя государствам-членам устанавливать более строгие меры. Директива включила в себя важнейшие особенности британского подхода к государственному управлению охраной труда, включая управление рисками, основанное на выявлении и предотвращении опасностей, участие работников, меры контроля рисков, документацию и периодическую повторную оценку уровней рисков.

Первая оценка эффективности Закона об охране труда 1974 г., основанного на принципах управления рисками.

Комплексная оценка Закона об охране труда 1974 г. была опубликована в 2004 г. совместно Комиссией и Исполнительным комитетом в отчете под названием «Тридцать лет прошлого и взгляд в будущее» (HSE, 2004). В нем утверждалось, что система, введенная Законом 1974 г., по-прежнему актуальна, несмотря на экономические, социальные и технологические изменения, произошедшие с тех пор, и что основной миссией государства остается «защитить здоровье и безопасность людей путем обеспечения контроля постоянно меняющихся рисков на рабочих местах».

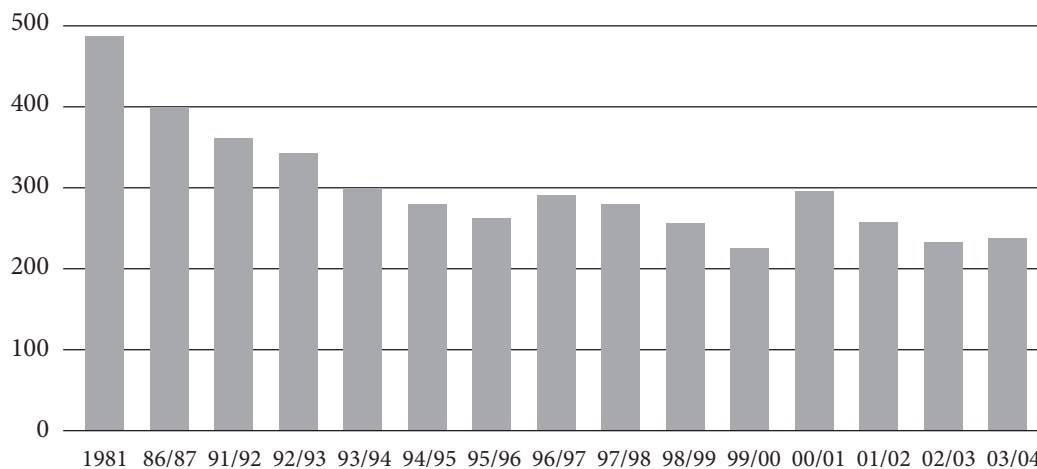
В том же 2004 г. Комиссия по охране труда разработала «Стратегию в области охраны труда до 2010 года и далее». В качестве долгосрочных (постоянных) целей Стратегией были установлены, в том числе, защита людей посредством предоставления информации и консультирования, обеспечения целенаправленной системы нормативного регулирования и поощрения исследований в области безопасности и здоровья; содействие бизнесу в придерживании высоких стандартов охраны труда как социальных и экономических преимуществ.

В качестве новых целей были установлены, в том числе, разработка новых способов создания и поддержания эффективной культуры здоровья и безопасности в меняющейся экономике (включая полное вовлечение персонала в вопросы управления безопасностью и эффективное управле-

ние рисками) и достижение более высокого уровня признания и уважения к здоровью и безопасности на производстве как неотъемлемой части современного конкурентоспособного бизнеса и как вклада в социальную справедливость и интеграцию (HSC, 2010, р. 4).

Рисунок 2

Динамика численности погибших от несчастных случаев на производстве в Великобритании, 1981, 1986/87 и 1991/92–2003/04 гг.



Источник: HSE, 2004, р. 5.

Переход к культуре профилактики.

Доклад лорда Янга, советника премьер-министра по вопросам законодательства и практики в области охраны труда, «Здравый смысл, общая безопасность»⁵ был опубликован в октябре 2010 г. (Lord Young, 2010). В докладе рекомендовалось улучшить общественное мнение о здоровье и безопасности на рабочих местах, обеспечить серьезное отношение к этим вопросам со стороны работодателей и работников; снизить бюрократическую нагрузку на бизнес.

В марте 2011 г. на основе рекомендаций Янга правительство опубликовало планы реформирования государственного управления охраной труда под заголовком «Хорошее здоровье и безопасность – хорошо для всех» (Department for Work Pensions, 2011). В этом докладе были сформулированы следующие выводы.

Если правительство хочет достичь цели по превращению Британии в более ориентированную на экономический рост и развитие страну, ключе-

⁵ Перевод на русский язык не дает возможности передать суть заголовка доклада “Common sense, common safety”: common sense – устойчивое словосочетание, переводящееся как «здравый смысл», однако слово «common» само по себе означает общий, единый. Следовательно, по смыслу ближе будет сказать «здравый смысл как общий принцип, общая безопасность».

вым приоритетом должно быть облегчение бюрократического бремени для бизнеса. Чем больше барьеров ставится на пути предпринимателей и инвесторов, тем менее успешной будет экономика.

Ключевой частью реформирования является изменение культуры безопасности, которая сегодня вызывает столько разочарований, связанных с большим количеством проверок на рабочих местах с относительно низким уровнем риска и с хорошей производительностью, а также зачастую неадекватными рекомендациями по вопросам здоровья и безопасности для предприятий от плохо квалифицированных консультантов.

Реформирование предлагалось проводить в трех основных направлениях.

Для упрощения получения компетентных и этических консультаций запустить официальный реестр консультантов по охране труда (<https://www.oshcr.org/>), которые должным образом аккредитованы в одной из профессиональных организаций отрасли. Это упростит доступ к надежным и авторитетным советам.

Значительно сократить количество проверок за счет проверок только тех предприятий, которые работают в отраслях повышенного риска и/или допускают серьезные нарушения норм в области охраны труда. Также затраты на охрану труда перенести с налогоплательщиков на организации, которые получают конкурентное преимущество, нарушая требования безопасности.

Упрощение регулирования в области охраны труда для малого и среднего бизнеса⁶. Для этого запустить ресурс «Здоровье и безопасность – это просто» (<http://www.hse.gov.uk/simple-health-safety>), который позволит малым и средним предприятиям с низким уровнем риска получить достаточную информацию, необходимую для достижения базового уровня управления здоровьем и безопасностью на рабочем месте (Department for Work Pensions, 2011).

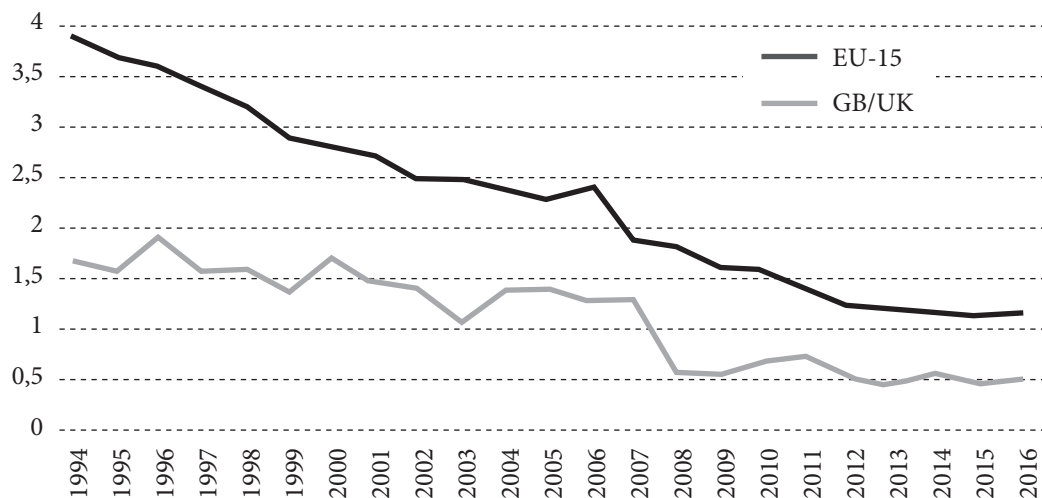
В настоящее время Исполнительный комитет по охране труда Великобритании является государственным органом, который отвечает, в том числе, за разработку (за счет государственных средств) и размещение методических и информационных материалов по охране труда на своем сайте www.hse.gov.uk.

На представленных ниже графиках (см. рис. 3 и 4) приведена динамика показателей травматизма (только по Великобритании и в сравнении со средними значениями по ЕС), подтверждающая эффективность реализованной политики, основанной на управлении рисками и культуре профилактики.

⁶ Особое внимание к предприятиям малого и среднего бизнеса было обусловлено следующим. По данным за 2004 год, с 1974 г., когда работающее население насчитывало около 22 млн человек, более 3 млн рабочих мест в обрабатывающей промышленности сократились (снижение более чем на 50%), в то время как сектор услуг вырос за счет занятости с менее 2/3 рабочей силы до более чем 3/4. В начале 2003 г. 99% предприятий были отнесены к малым (с численностью персонала менее 50 человек) и только 0,2% имели более 250 сотрудников. Около 60% рабочей силы (примерно 25 млн) было занято на малых и средних предприятиях, а 71% из них относятся к самозанятым (HSE, 2004, p. 4).

Рисунок 3

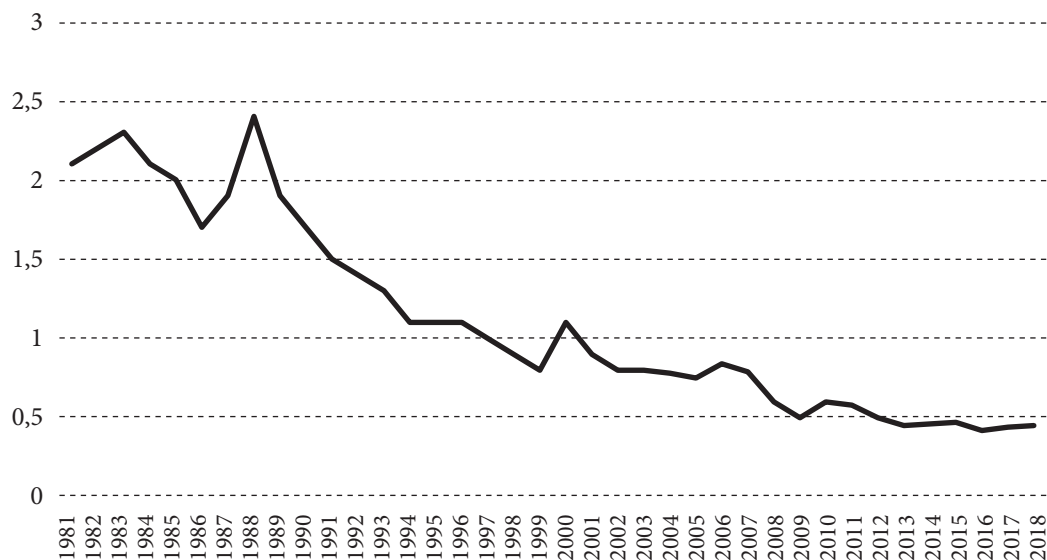
Сравнение динамики коэффициента частоты смертельного травматизма в Великобритании со среднеевропейскими значениями



Источник: HSE, 2019, p. 2.

Рисунок 4

Динамика коэффициента частоты смертельного травматизма на 100 000 работающих Великобритании



Источник: сайт Исполнительного комитета по охране труда Великобритании, раздел «Статистика».
URL: <https://www.hse.gov.uk/statistics/tables/index.htm#riddor> (дата обращения: 05.08.2020).

Этапы реформирования государственного управления охраной труда в Австралии

Территориальное нормативное регулирование.

До образования федерации Австралии в 1901 г. Австралия находилась под сильным влиянием и контролем Великобритании. Создание структурированного управления охраной труда в Австралии началось в середине XIX в. в штатах Новый Южный Уэльс и Виктория. В 1854 г. в Новом Южном Уэльсе был принят закон, регулирующий условия труда на угольных шахтах (Pryor, Ruschena, 2012).

Этот закон был прямым результатом исследования здоровья, безопасности и условий труда на угольных шахтах в Англии (Ingham et al., 1843). В Виктории было принято законодательство о фабриках в британском стиле, регулирующее растущую производственную деятельность в штате (Pryor, Ruschena, 2012).

В период с 1950-х по 1970-е гг. австралийское трудовое законодательство не разрабатывалось централизованно, а принималось каждым штатом и территорией отдельно. Некоторые группы работников оставались неохваченными никаким законодательством в области охраны труда (Mayhew, Peterson, 1999).

Управление охраной труда, основанное на стандартизации.

Охрана труда в Австралии в 1970–80 гг. рассматривалась как проблема обеспечения соответствия установленным стандартам, была сосредоточена на законодательной интерпретации и ведении записей по безопасности (Borys et al., 2006; Hale, Guldenmund, 2006; Provan et al., 2017). В австралийских правилах по охране труда использовались общие требования, стандарты производительности, технологические требования и требования к документации.

Вместо описания методов обеспечения соблюдения требований правила определяли обязанности исполнителя с точки зрения целей или результатов, которые они должны достичь, или проблем, которые они должны решить, оставляя за непосредственным руководителем разработку наиболее эффективного и безопасного метода обеспечения соответствия стандарту. Большая часть правил по охране труда в австралийских юрисдикциях содержалась в отдельных документах, и нередко имелось более десятка наборов правил, каждый из которых касался конкретной опасности или отрасли. С середины 1990-х гг. многие австралийские регулирующие органы по охране труда объединили все нормативные акты в один общий регламент или свод консолидированных нормативных актов.

Заметным событием в установлении стандартов в Австралии в 1990-е гг. стало движение к общенациональному единообразию стандартов и так называемых «кодексов практик» (или сводов правил). Координировала работу по унификации стандартов и кодексов Национальная комиссия по охране труда (NOHSC). В 1991 г. NOHSC сформировала трехстороннюю нацио-

нальную рабочую группу по вопросам обеспечения единообразия стандартов. Процесс обеспечения национального единообразия стандартов не был завершен в связи со сменой правительства. И только в 2007 г., после прихода к власти партии лейбористов, этот вопрос был снова поставлен на повестку дня (Provan, Pryor, 2019).

Унификация федерального и территориального законодательства.

На заседании Совета министров по трудовым отношениям 1 февраля 2008 г. министры согласились с тем, что типовое (модельное) законодательство является наиболее эффективным способом достижения гармонизации законов об охране труда и окружающей среды. В июле 2008 г. Совет австралийских правительств подписал Межправительственное соглашение о нормативно-правовой реформе в области охраны труда, в котором излагаются принципы и процессы сотрудничества между Содружеством, штатами и территориями для реализации типового законодательства: все юрисдикции взяли на себя официальное обязательство по гармонизации законов об охране труда и окружающей среды в установленные сроки.

Чтобы координировать разработку и внедрение типовых нормативных актов в области управления охраной труда, Межправительственное соглашение предусматривало создание независимого органа Safe Work Australia (SWA). SWA – это официальный орган правительства Австралии, финансируемый совместно правительствами Содружества, штатов и территорий, выполняющий свои функции в соответствии с планами, которые ежегодно утверждаются министрами по охране труда Содружества. Задачами SWA являются разработка и оценка национальной политики, стратегии и типового законодательства в области охраны труда; участие в проведении исследований несчастных случаев, аварий и инцидентов, а также спор; анализ и опубликование статистических данных в области охраны труда.

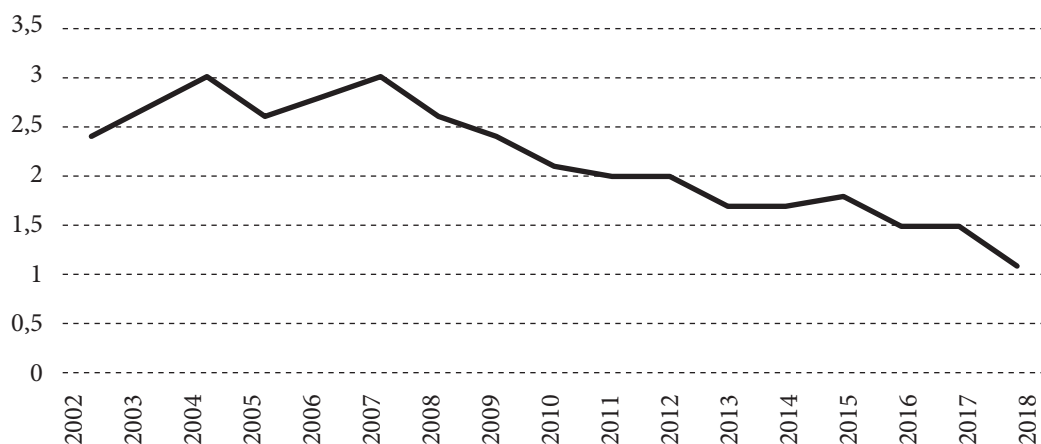
Также SWA, как и Исполнительный комитет по охране труда Великобритании, разрабатывает и размещает на своем сайте (www.safeworkaustralia.gov.au) методические, справочные и информационные материалы в области охраны труда.

29 апреля 2010 г. окончательная версия модельного Закона об охране труда (Model Work Health and Safety Act, 2010) была опубликована на сайте SWA. По содержанию модельный Закон Австралии очень похож на X раздел Трудового кодекса Российской Федерации: он содержит основные обязанности и ответственность работодателя и работника, а также права и обязанности инспектора. К настоящему моменту все территории и штаты, входящие в Содружество, кроме штатов Виктория и Западная Австралия, утвердили свои законы об охране труда на основе модельного Закона от 2010 г. Раздел модельного Закона «Обязанности нанимателя» (ст. 19–28) в качестве одной из основных обязанностей предусматривает выявление опасностей и оценку риска. Модельные стандарты и кодексы практик также размещаются на сайте SWA (<https://www.safeworkaustralia.gov.au/resources-publications/all>).

Эффективность предпринятых мер государственного регулирования в области охраны труда подтверждается динамикой производственного травматизма в Австралии, которая приведена на графике ниже.

Рисунок 5

Динамика коэффициента частоты смертельного травматизма на 100 000 работающих Австралии



Источник: Safe Work Australia's Work-Related Traumatic Injury Fatalities data set.

Этапы реформирования государственного управления охраной труда в США

Первые федеральные инициативы.

В США (как и в Австралии) с конца IX до середины XX в. законодательство в области охраны труда принималось на уровне отдельных штатов или отраслей. После Второй мировой войны с развитием промышленности проблемы травматизма стали приобретать все большие масштабы. В 1960-х гг. в Соединенных Штатах ежегодно гибло около 14 000 рабочих и более 2 млн человек утрачивали трудоспособность вследствие травм и болезней, полученных на производстве (OSHA Training Institute, 2011). Отдельные штаты предпринимали меры по обеспечению более безопасных и здоровых условий труда, но рабочие, политики и широкая общественность признали, что для координации усилий необходимо федеральное агентство.

Этим обусловлен запуск в начале 1965 г. программы «Безопасность-70». Главной ее целью было сокращение производственного травматизма среди федеральных служащих на 30% к 1970 г. Основной причиной несчастных случаев являлись дорожно-транспортные происшествия, которые обходились федеральному бюджету почти в 200 млн долларов США ежегодно (Statement by the President, 1966). К сожалению, через два года прогресс остановился. Как констатировал президент Линдон в сентябре 1968 г.: в 1966 г.

было травмировано 109 913 федеральных служащих, а в 1967 г. эта цифра увеличилась до 119 400. Количество травм, ведущих к инвалидности, выросло с 6,9 до 7 на млн отработанных человеко-часов (Memorandum on the Federal Agency Program, 1968).

Пришедший к власти в 1969 г. президент Никсон для улучшения ситуации запустил двухлетнюю программу «Фокус – на безопасность» («Zero in on Safety»), реализованную Национальным советом по безопасности (NSC) США с 1969 по 1971 гг. Программа также была направлена на снижение травматизма среди федеральных служащих. Журнал «ROUNDUP» Национального управления США по авионавигации и исследованию космического пространства в 1971 г. писал о том, что программа предусматривает выявление и устранение основных причин несчастных случаев, а также о награждениях по номинациям, о распространении фильмов, буклетов и брошюр, о ежемесячном выпуске типовых решений, которые помогут профильным министерствам разработать свои программы (Campbell, Kendall, 1971).

Закон США об охране труда 1970 г.

В декабре 1970 г. был утвержден Закон об охране труда (Occupational Safety and Health Act, 1970), в соответствии с которым было учреждено Федеральное агентство по охране труда (OSHA). Официально созданное 28 апреля 1971 г., OSHA стало первым общенациональным регулирующим органом, устанавливающим и обеспечивающим соблюдение стандартов безопасности на рабочем месте.

Под действие Закона об охране труда не подпадают рабочие места, в отношении которых действуют федеральные законы, разработанные иными органами государственной власти (например, подпадающие под действие законодательства в области ядерной безопасности), что позволяет OSHA избегать дублирующих проверок соблюдения требований безопасности. Также действие Закона не распространяется на государственных служащих и самозанятых.

Закон предусматривает права штатов самостоятельно регулировать вопросы управления охраной труда за счет разработки соответствующих нормативных документов. Однако они могут применяться только в случае их согласования и утверждения OSHA.

Закон налагает на всех работодателей всего две основные обязанности: предоставлять работникам рабочие места, на которых отсутствуют опасности, могущие причинить вред здоровью и жизни работников, а также обеспечивать соответствие стандартам, разработанным OSHA. Интересным представляется то, что при защите от конкретной опасности работодатель в качестве приоритета использует соответствующий стандарт OSHA. Однако если работодатель считает, что требования стандарта недостаточно эффективно защищают работника от данной опасности в конкретном производственном процессе, приоритетом является соблюдение его общей обязанности по обеспечению безопасности работника и он вправе принимать свои меры защиты.

Также Закон гласит, что для установления нарушения работодателем своей основной обязанности по обеспечению безопасности работника инспекторы OSHA должны доказать следующее: условия труда представляют опасность для работника; работодатель осознает, что условия труда представляют опасность; опасность реально или потенциально может причинить ущерб здоровью работника; существуют разумные средства для снижения уровня опасности или ее исключения (Congressional Research Service, 2015, p. 3).

Добровольные программы по охране труда.

OSHA 2 июля 1982 г. объявила о введении Добровольных программ по охране труда (VPP)⁷. Регистрация участия в VPP является официальным признанием OSHA значительных и эффективных совместных усилий работодателей и работников, которые создали образцовые системы управления охраной труда (СУОТ).

Законодательной основой для реализации VPP является статья 2-b(1) Закона о безопасности и гигиене труда США от 1970 г., в котором говорится о намерении Конгресса «обеспечить насколько возможно каждого работающего мужчину и женщину страны безопасными и здоровыми условиями труда и сохранить людские ресурсы путем поощрения работодателей и работников в их усилиях по сокращению числа опасностей, связанных с безопасностью и здоровьем на рабочем месте, и стимулирования работодателей и работников к созданию новых и совершенствованию существующих программ обеспечения безопасных и здоровых условий труда».

Участие в VPP добровольное и строится на доверии и сотрудничестве между OSHA, работодателем, работниками и представителями работников, дополняет, но не отменяет деятельности OSHA по осуществлению государственного контроля.

Соблюдение Закона и всех применимых требований OSHA является лишь минимальной базой для участников VPP. Участники VPP разрабатывают и внедряют системы для эффективного выявления, оценки, предотвращения и контроля профессиональных рисков с целью профилактики случаев травмирования и заболеваний работников. В результате организации, участвующие в VPP, служат образцами в области охраны труда, демонстрируя преимущества системного подхода для обеспечения безопасности и здоровья работников.

В среднем на рабочих местах участников VPP коэффициент частоты случаев утраты трудоспособности на один день и более, а также случаев перевода работников на более легкую работу (DART)⁸ на 52% ниже среднего показателя по отрасли. До 2008 г. участниками VPP могли стать лишь работодатели, в организациях которых находились только стационарные рабочие места. С 2008 г. в VPP могут участвовать строительные, сервисные

⁷ URL: <https://www.osha.gov/vpp/all-about-vpp> (дата обращения: 27.11.2020).

⁸ Days Away Restricted or Transferred (DART) case rate ежегодно рассчитывается Отделом партнерства и признания на основе данных, предоставляемых участниками VPP.

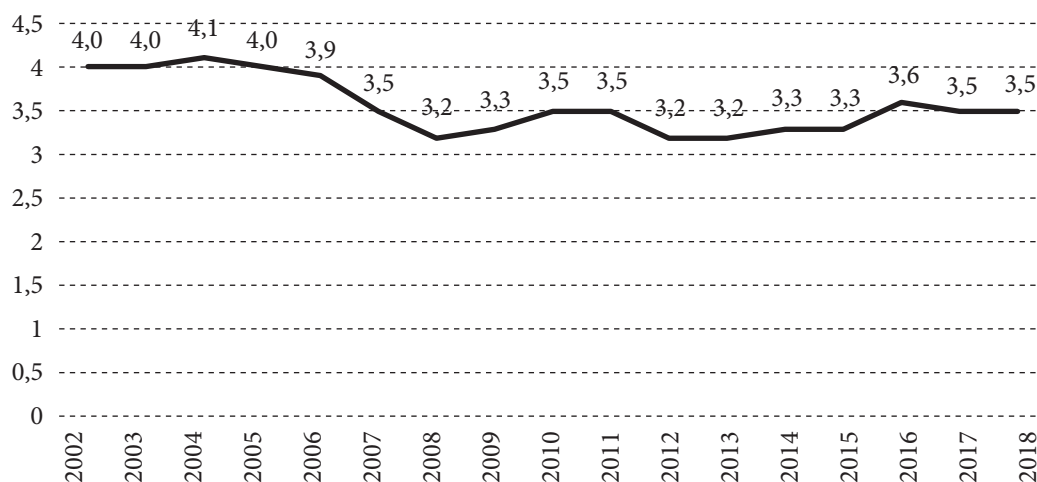
и обслуживающие организации, в которых стационарных рабочих мест практически нет.

В 1994 г. была запущена Программа для государственных служащих (SGE), в рамках которой специалисты в области охраны труда частного и государственного секторов могут обмениваться идеями, получать новые знания.

Если приводить динамику значений показателя частоты смертельного травматизма в США, то может показаться, что предпринимаемые меры государственного управления не приносят значимых результатов: значение колеблется в пределах 3,5 уже более 10 лет (рис. 6). Однако если одновременно посмотреть на динамику численности занятых в экономике, то становится заметным эффективность мер поддержки, позволяющих производственному травматизму не расти вместе с численностью занятых в экономике (Приложение, рис. 2).

Рисунок 6

Коэффициент смертельного травматизма на 100 000 занятых в экономике США (включая самозанятых), 2002–2018 гг.



Источник: Бюро статистики США. URL: www.bls.gov (дата обращения: 27.11.2020).

Этапы реформирования государственного управления охраной труда в Японии

Кампания «Нулевой травматизм за счет всеобщего вовлечения» (Zero-accident Total Participation Campaign).

Японская ассоциация промышленной безопасности и здоровья (JISHA) была основана в 1964 г. в соответствии с Законом об организациях предотвращения промышленных аварий (Industrial Accident Prevention Organization Law, 1964) с целью содействия работодателям в реализации программ предот-

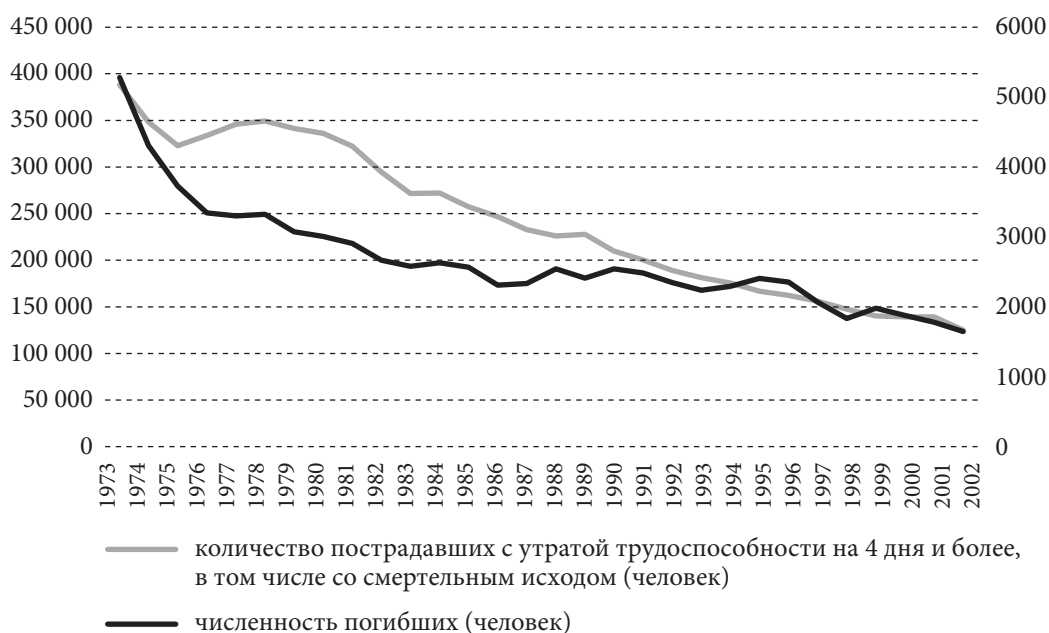
вращения профессиональных рисков. С момента своего основания ассоциация реализует широкий спектр программ, связанных с предотвращением несчастных случаев на производстве.

В 1973 г. при поддержке Министерства труда, здоровья и благополучия (далее – Министерство) была запущена Кампания «Нулевой травматизм за счет всеобщего вовлечения» (JISHA, 2003). Идея была позаимствована из двухлетней программы «Фокус – на безопасность» (Zero in on Safety»), реализованной Национальным советом по безопасности (NSC) в США с 1969 по 1971 гг. Кампания также активно использовала концепцию проведения мероприятий по методу контроля качества (QC), получившего в Японии распространение с 1950-х гг. (Hamid et al., 2019). На съезде членов JISHA в 1973 г. было отмечено, что: «Создание безопасных и комфортных рабочих мест не может быть достигнуто только работодателями. Это становится возможным после того, как все работники будут принимать активное участие в деятельности по охране труда. Для этой цели было бы наиболее эффективным продвигать кампанию по достижению нулевого уровня травматизма, в которой каждый рабочий участник играет определенную и важную роль».

В 2003 г. были подведены итоги 30 лет реализации Кампании (JISHA, 2003, р. 2–3). На графике (рис. 7.) приведена статистика производственного травматизма за 30 лет.

Рисунок 7

**Динамика производственного травматизма за 30 лет внедрения
Кампании «Нулевой травматизм за счет всеобщего вовлечения»
в Японии, 1973–2003 гг.**



Источник: JISHA, 2003, р. 11.

В том же бюллетене говорилось о том, что в плане мероприятий по реализации Кампании на период с 2003 по 2007 г. запланировано комплексное продвижение Кампании и внедрения систем управления охраной труда, признание важной роли руководителей высшего и среднего звена в сокращении количества несчастных случаев, распространение Кампании на малые и средние предприятия, содействие реализации мероприятий по предотвращению несчастных случаев в организациях (JISHA, 2003, р. 3).

Информация о Кампании размещена на сайте JISHA на 15 языках, включая русский⁹.

Законодательство по охране труда Японии.

В 1972 г. после принятия Закона об охране труда в промышленности (Industrial Safety and Health Law, 1972) под нормативное регулирование в Японии подпало обязательное положение об измерении факторов рабочей среды. В 1975 г. был принят Закон об измерении состояния производственной среды (Working Environment Measurement Law, 1975). В 1976 г. Бюро стандартов труда Минтруда Японии выпустило информационные письма, касающиеся технических руководств по проведению измерений факторов рабочей среды. В этих информационных письмах использовался термин «оценка безопасности» как часть усилий по предотвращению несчастных случаев на химических предприятиях. В 1988 г. такие же информационные письма были опубликованы и по проведению их оценки.

В 2006 г. вступили в силу поправки в Закон об охране труда в промышленности, вводящие новую обязанность работодателя обеспечивать личное консультирование врачей для работников, работающих сверхурочно, и предусматривающие оценку рисков на рабочем месте.

В новой редакции ст. 28–2 Закона обязывает работодателя выявлять все опасности, связанные с производственными процессами (с использованием формулировки «прилагает усилия»), а также реализовывать меры по предотвращению причинения ущерба здоровью и жизни работника (Kondo, 2004).

Внедрение системного подхода и управления рисками.

С 1980-х гг. правительство Японии совместно с Ассоциацией по стандартизации, Ассоциацией промышленной безопасности и здоровья и Ассоциацией консультантов по охране труда обсуждали международные инициативы и их эффективность в поощрении добровольных действий предприятий по повышению безопасности и укреплению здоровья работающего населения. В 1999 г. Министерство утвердило Руководство по системам управления охраной труда (Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems, 1999), которое, как и Закон об охране труда в промышленности, было актуализировано в 2006 г.

⁹ URL: https://www.jniosh.johas.go.jp/icpro/jicosh-old/english/zero-sai/download/zero_sai_kyt_rus.pdf (дата обращения: 27.11.2020).

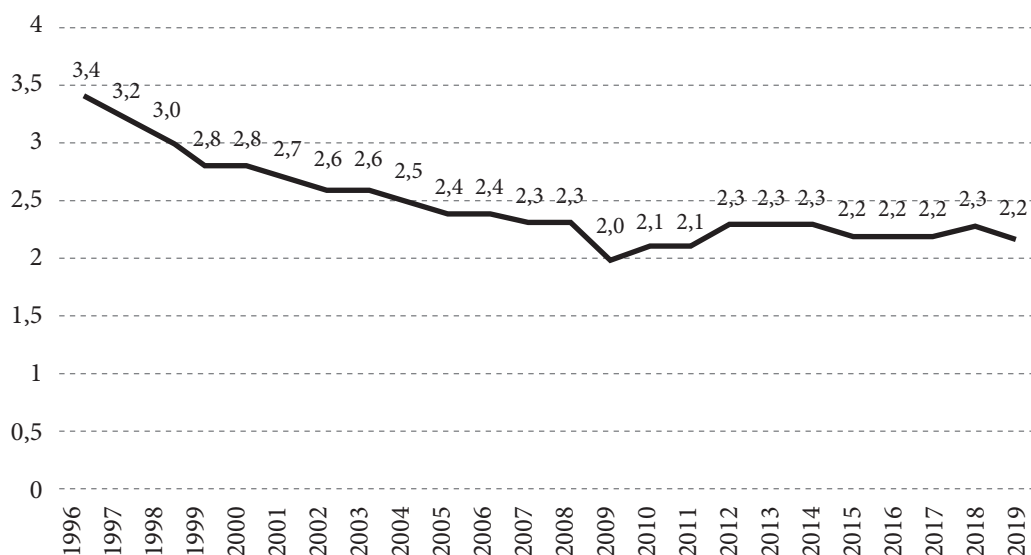
В ноябре 2003 г. Министерство провело опрос крупных предприятий с численностью 500 и более человек и обнаружило различия показателей несчастных случаев на производстве на 1000 рабочих: 3,91 на предприятиях, внедряющих СУОТ; 4,00 на тех, где проводится только оценка рисков; 4,21 на предприятиях, начавших внедрение СУОТ, и 6,15 на остальных обследованных предприятиях (65,7%) (Horie, 2010).

Результаты этих исследований послужили основанием для утверждения Министерством в 2006 г. Руководства по оценке рисков (Guidelines for Risk Assessment, 2006).

Эффективность предпринятых мер государственного регулирования в области охраны труда подтверждается динамикой производственного травматизма в Японии, которая приведена на графике (рис. 8).

Рисунок 8

**Динамика численности пострадавших с утратой
трудоспособности на 4 дня и более и со смертельным исходом
на 1000 работающих в Японии, 1996–2019 гг.**



Источник: JISHA, 2019.

Реформирование государственного управления охраной труда в России

От реагирования к профилактике.

До 2009 г. ситуацию можно назвать периодом «косметического ремонта» советской системы государственного регулирования охраны труда, которую, в свою очередь, можно охарактеризовать как административно-управленче-

скую: на государственном уровне устанавливались жесткие и многочисленные требования, разрабатывались стандарты, регламентирующие практически каждый шаг по обеспечению безопасности работников, так как единственным работодателем было государство. Это было возможно также еще потому, что проводились различные конкурсы на лучшие решения, которые потом тиражировались на все предприятия отрасли. Типовые производственные процессы, цеха и оборудование было возможно описывать едиными требованиями. Это же позволило предоставлять различные льготы и компенсации на основании списков профессий, должностей и видов работ. В конце 2008 г. была предпринята попытка перейти от соблюдения государственных требований в области охраны труда к системе управления рисками, как это принято в зарубежной (и общемировой) практике, и была утверждена Программа действий по улучшению условий и охраны труда на 2008–2010 гг.¹⁰. В 2010 г. в статье 209 Трудового кодекса Российской Федерации появились такие термины, как «профессиональный риск» и «система управления риском». Однако по ряду причин эта программа так и не была полностью реализована.

Следующим важным шагом на пути реформирования государственного управления охраной труда в Российской Федерации стало утверждение в октябре 2016 г. Типового положения о системе управления охраной труда. Это Типовое положение было разработано с учетом зарубежной практики, стандартов и принципов системного подхода к управлению безопасностью и здоровьем работников на предприятии. С 2016 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) внедрено применение риск-ориентированного подхода. В настоящий момент происходит пересмотр X раздела Трудового кодекса, в котором основными принципами обеспечения безопасности труда являются предупреждение и профилактика опасностей, а также минимизация повреждения здоровья работников. Правила по охране труда и подходы к обеспечению работников средствами индивидуальной защиты также планируется пересматривать с учетом риск-ориентированного подхода и учета работодателем конкретных опасностей, связанных с особенностями его производственных процессов.

В декабре 2017 г. Россия присоединилась к глобальному движению Vision ZERO, основная стратегическая цель которого – ликвидация несчастных случаев со смертельным исходом и «стремление к нулю» в области сокращения производственного травматизма.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.03.2018 N 363 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Содействие занятости населения» была утверждена подпрограмма «Безопасный труд», цель которой – создание условий для формирования культуры безопасного труда и повышение эффективности мер, направленных на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

¹⁰ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 23 октября 2008 г. N 586 «Об утверждении Программы действий по улучшению условий и охраны труда на 2008–2010 годы».

Постановлением Правительства РФ от 26.04.2019 N 833-р утвержден комплекс мер по стимулированию работодателей и работников к улучшению условий труда и сохранению здоровья работников, предусматривающих, в том числе, проведение мероприятий по продвижению основных принципов концепции «нулевого» травматизма у работодателей основных видов экономической деятельности в целях совершенствования принципов управления охраной труда с целью внедрения принципов концепции «нулевого» травматизма в систему управления охраной труда.

Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Подходы к управлению охраной труда развиваются параллельно с развитием и трансформацией экономики: сначала точечное решение технических проблем в наиболее опасных отраслях промышленности, затем стандартизация и установление многочисленных государственных нормативных требований, переход к передаче ответственности работодателю за обеспечение здоровых и безопасных условий труда посредством управления рисками, далее – внедрение системного подхода к управлению охраной труда, интегрированного в общую систему управления предприятием, и в заключение – осознание необходимости формирования культуры безопасности, зачастую выходящей за рамки предприятия и переносимой в повседневную жизнь. И Россия, пусть и с отставанием, также движется по этому пути.

2. Страны с федеративным устройством приходят к необходимости единообразия законодательства в области охраны труда с целью обеспечения равных прав работников на безопасные условия труда вне зависимости от региона их проживания.

3. Практика государственного управления охраной труда в рассматриваемых странах показала, что после установления единых базовых рамочных требований в области охраны труда основной задачей государства является серьезное исследовательское, методическое и информационно-просветительское сопровождение и содействие работодателям в обеспечении более безопасных и здоровых рабочих мест, а также общего благополучия работающего населения. Подобная практика существует и на уровне Европейского союза, и в отдельных странах (например, в Канаде, Германии, Швеции). Такая поддержка оказывается либо государственными органами (как, например, в Австралии, Великобритании и США), либо ассоциациями специалистов по охране труда (как в Японии), либо ассоциациями страховщиков (как в Германии), либо научно-исследовательскими организациями (как в Швеции и Финляндии). Главное, что вся эта работа финансируется за счет государства, поскольку есть понимание на уровне правительств того, что «безопасность – это хороший бизнес», так как помогает предотвратить значительные экономические потери, связанные с промышленными катастрофами, авариями, инцидентами, производственным травматизмом и профессиональной заболеваемостью.

Заключение

Данное исследование было сосредоточено только на основных этапах трансформации государственного управления охраной труда.

В нем не освещались такие важнейшие вопросы, как государственный надзор, его роль и место в эффективности государственного управления охраной труда. А это, безусловно, очень значимый и серьезный инструмент в руках государства, который может быть как карающим, так и консультирующим, оказывающим работодателям содействие в улучшении ситуации в области охраны труда и в распространении передового опыта.

Не были затронуты и вопросы социального страхования (пенсионного и от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний), его механизмов и видов, значения как инструмента экономического стимулирования работодателей, а в некоторых случаях (как, например, в Германии) – и главных помощников работодателям в сферах повышения безопасности, внедрения оценки рисков и систем управления охраной труда, а также пропаганды развития на предприятиях культуры безопасности.

Также исследование не касалось влияния на производственный травматизм таких факторов, как подъемы и спады в экономике, крупные аварии, инвестиции в развитие тех или иных отраслей промышленности для увеличения экспорта с учетом требований конъюнктуры, локальные и глобальные экономические кризисы и т. п. К сожалению, объем одной статьи не позволяет рассмотреть и исследовать их все в комплексе.

Некоторые выводы, сделанные на основе динамики показателей производственного травматизма, могут показаться спорными. Однако именно эти данные являются наиболее традиционными для оценки успешности любой политики в области охраны труда. Разумеется, необходимо искать и другие, яркие и надежные показатели, которые помогут более точно определить место безопасности в экономической стабильности страны.

В статье не были рассмотрены и вопросы, касающиеся методов экономического стимулирования работодателей к улучшению условий и охраны труда, как положительных, так и отрицательных, имеются в виду широта охвата и размеры налагаемых санкций (как административных, так и уголовных).

На эффективность государственного управления охраной труда также оказывает серьезное влияние развитость социального диалога, взаимного партнерства государства, работодателей и работников.

Обеспечение безопасности работников, защита и укрепление их здоровья – важная часть не только политики в области охраны труда, но и политики социальной, экономической и, в конечном итоге, демографической, связанной с профессиональным долголетием. И данная проблема требует самого пристального внимания, выявления и осмысления лучших практик, методов и инструментов организации государственного управления охраной труда.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Рисунок 1

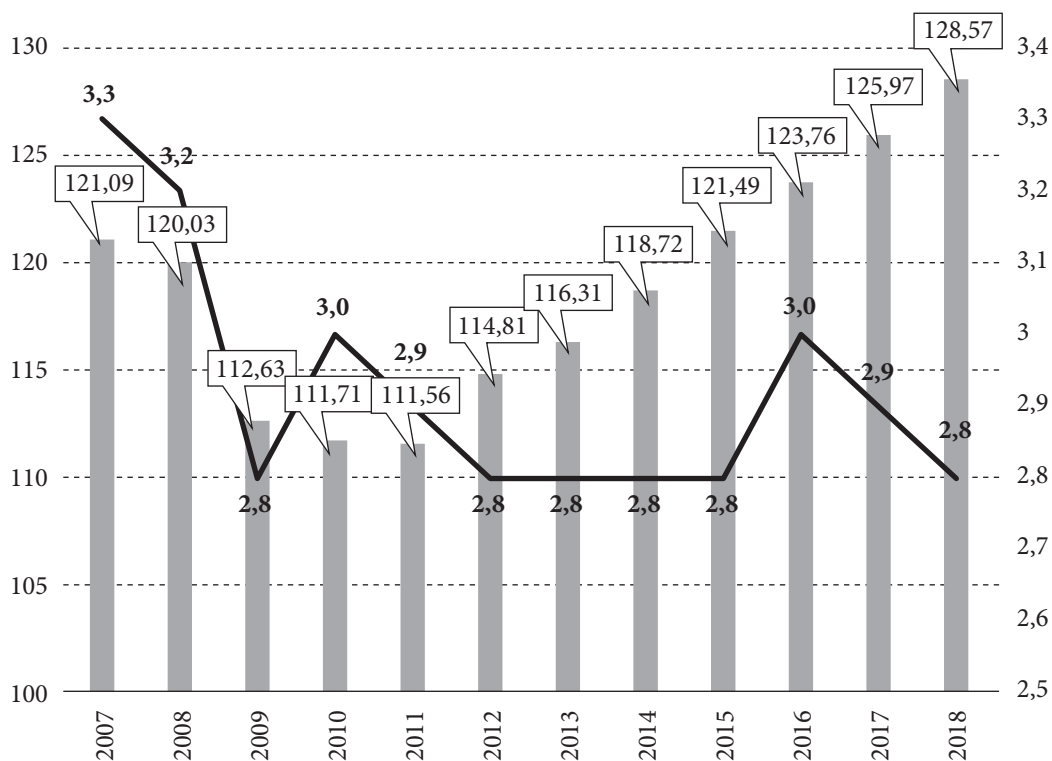
**Динамика распределения причин несчастных случаев
на производстве с тяжелыми последствиями в РФ**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Неудовлетворительная организация производства работ	30,2	30,7	30,7	31,1	30,6	30,4	31,2	31,6
Прочие причины, квалифицированные по материалам расследования несчастных случаев	15,9	16,5	18,6	20,7	21,9	23,2	25,5	23,0
Нарушение правил дорожного движения	12,7	11,6	12,7	12,2	12,7	11,9	12,0	11,2
Нарушение работником трудового распорядка и дисциплины труда	8,6	8,4	7,7	6,9	7,0	8,3	8,6	10,2
Нарушение технологического процесса	6,0	6,6	5,6	5,7	6,6	5,7	5,2	5,3
Неудовлетворительное содержание и недостатки в организации рабочих мест	4,4	4,9	5,1	3,8	3,4	2,8	2,5	2,7
Недостатки в организации и проведении подготовки работников по охране труда	5,0	5,1	4,7	4,1	4,1	4,2	3,4	3,5
Нарушение требований безопасности при эксплуатации транспортных средств	3,7	3,2	3,3	3,1	2,5	2,2	1,9	2,6
Неприменение работником средств индивидуальной защиты	3,5	4,0	3,1	3,3	3,1	3,0	2,6	2,5
Эксплуатация неисправных машин, механизмов, оборудования	3,3	2,9	3,0	2,6	1,9	1,9	1,8	2,2
Конструктивные недостатки и недостаточная надежность машин, механизмов, оборудования	1,9	1,8	1,7	1,9	2,0	2,1	2,1	2,0
Неудовлетворительное техническое состояние зданий, сооружений, территории	2,5	2,4	1,6	2,1	1,9	2,1	1,5	1,7

Источник: Результаты ежегодного мониторинга условий и охраны труда. URL: <https://eisot.rosmintrud.ru/monitoring-uslovij-i-okhrany-truda> (дата обращения: 20.11.2020).

Рисунок 2

**Коэффициент смертельного травматизма
на 100 000 занятых в экономике США (без учета самозанятых)
и численность занятых в экономике (без учета самозанятых)**



Источники: Бюро статистики США www.bls.gov и Платформа деловой статистики www.statista.com (дата обращения: 27.11.2020).

ЛИТЕРАТУРА

1. Захаров П., Пересыпкин С. Культура безопасности труда: Человеческий фактор в ракурсе международных практик. – М.: «Альпина Диджитал», 2019.
2. Машин В.А. Современные основы концепции культуры безопасности // Электрические станции. – 2014. – № 10. – Т. 999. – С. 2–10.
3. Маренго А.К., Зернова Г.П. Трудоохранная культура // Вестник Московского университета МВД. – 2012. – № 4. – С. 192–193.
4. Хайруллина Л.И., Гасилов В.С. Культура охраны труда как элемент управления предприятием // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 11–3. – С. 665–669.
5. Borys D., Else D., Pryor P., Sawyer N. Profile of an OHS professional in Australia in 2005 // Journal of Occupational Health and Safety – Australia and New Zealand. 2006. Vol. 22. Issue 2. P. 175–192.
6. Campbell D., Kendall S. ZERO IN on Safety, Zero out Accidents // RPUNUP. 1971. Vol. 10. No. 5. P. 3.
7. Hale A.R., Guldenmund F.G. Role and tasks of safety professionals: Some results from an international survey. Paper presented at the Safety In Action, Melbourne. 2006.
8. Hamid S.R., Isa S., Chew B.Ch., Altun A. Quality Management Evolution from the Past to Present: Challenges for Tomorrow // Organizacija. 2019. Vol. 52. No. 3. P. 157–186.
9. History of Occupational Safety and Health. URL: <https://www.historyofosh.org.uk/index.html> (дата обращения: 13.08.2020).
10. Horie S. Occupational Health Policies on Risk Assessment in Japan // Safety and Health at Work. 2010. Vol. 1. P. 19–28.
11. HSE. Thirty years on and looking forward. The development and future of the health and safety system in Great Britain. 2004. URL: <https://pdf4pro.com/view/thirty-years-on-and-looking-forward-the-144d6.html> (дата обращения: 05.08.2020).
12. HSC. A strategy for workplace health and safety in Great Britain to 2010 and beyond. 2010. URL: <https://www.hse.gov.uk/aboutus/strategiesandplans/strategy2010.pdf> (дата обращения: 03.08.2020).
13. HSE. Health and Safety statistics in the United Kingdom, Comparison with the European Union. 2019. URL: <https://www.hse.gov.uk/statistics/european/european-comparisons.pdf> (дата обращения: 05.08.2020).
14. ILO. Safety and Health at Work. 2017. URL: www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang-en/index.htm (дата обращения: 23.07.2020).
15. Ingham R., Winterbottom T., Shortridge R., Roxby J., Clay J. Report of the South Shields Committee Appointed to Investigate the Causes of Accidents in Coal Mines. London, Longman, Brown, Green and Longman. 1843.
16. JISHA, Industrial Accidents Statistics in Japan. 2019. URL: https://www.jisha.or.jp/english/statistics/accidents_in_detail_2019.html (дата обращения: 10.08.2020).

17. Kondo M. New developments in the occupational safety and health management system // Journal of UOEH. 2004. Vol. 26. P. 369–379.
18. Lord Young. Common Sense Common Safety. A report by Lord Young of Graffham to the Prime Minister following a Whitehall-wide review of the operation of health and safety laws and the growth of the compensation culture Cabinet Office. 22 Whitehall London SW1A 2WH. Publication date: October 2010.
19. Mayhew C., Peterson C.L. Occupational health and safety in Australia. St Leonards, NSW, Allen & Unwin. 1999. ISBN 186 448 7291.
20. OSHA Training Institute. Introduction to OSHA: Indtstructor's Guide. April 2011. URL: https://www.osha.gov/dte/outreach/intro_osh/intro_to_osh_guide.html#topic_1 (дата обращения: 15.08.2020).
21. Provan D.J., Dekker S.W.A., Rae A., Bureaucracy J. Influence and Beliefs: a literature review of the factors shaping the role of a safety professional // Safety Science. Vol. 98. P. 98–112.
22. Provan D.J., Pryor P. The emergence of the occupational health and safety profession in Australia // Safety Science. 2019. Vol. 117. P. 428–436.
23. Pryor P., Ruschena L.J. The Generalist OHS Professional in Australia. The Core Body of Knowledge for Generalist OHS Professionals. Tullamarine, VIC, Safety Institute of Australia. 2012.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Congressional Research Service. The OSH Act: A Legal Overview. January 22, 2015.
2. Department for Work Pensions. Good Health and Safety, Good for Everyone: The next steps in the Government's plans for reform of the health and safety system in Britain. 2011.
3. Directive 89/391/EEC – OSH «Framework Directive» of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work.
4. EU-OSHA. Press Release-Work-Related Accidents and Injuries. 2017. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/news/news-articles/eu-osh-work-related-accidents-and-injuries-cost-eu-eu476-billion-a-year-according-to-new-global> (дата обращения: 15.07.2020).
5. Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems. Ministry of Labour Notification No. 53, April 30, 1999.
6. Guidelines for Risk Assessment. LSB Notification No. 0310001, March 10, 2006.
7. Health and Safety at Work etc. Act 1974.
8. Industrial Accident Prevention Organization Law No. 118 of June 29, 1964.
9. Industrial Safety and Health Law No. 57 of June 8, 1972.
10. JISHA Newsletter No. 38 August 2003.

11. Memorandum on the Federal Agency Program: Mission SAFETY-70. September 21, 1968.
12. Model Work Health and Safety Act 2010.
13. Occupational Safety and Health Act of 1970.
14. Safe Work Australia's Work-Related Traumatic Injury Fatalities Data Set. URL: https://www.safeworkaustralia.gov.au/search/site?search=Traumatic+injury+fatalities+for+Safe+Work+Australia&sort_by=search_api_relevance&sort_order=DESC (дата обращения: 29.07.2020).
15. Safety and health at work. Report of the committee 1970-72 Cmnd. 5034. 1972, H.M. Stationery Off.
16. Statement by the President on the Government's «Mission SAFETY-70» Program. June 27, 1966.
17. Working Environment Measurement Law No. 28 of May 1, 1975.

COMPARATIVE ANALYSIS OF STATE OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH MANAGEMENT MODELS

Ekaterina A. Kuznetsova

Ph.D. (in Sociological sciences), Deputy Head of The Occupational Safety and Health Research Center, All-Russia Labour Scientific and Research Institute of the RF Ministry of Labour and Social Protection.
Address: 29, 4th Parkovaya Str., 105043 Moscow, Russian Federation.
E-mail: kuznetsova@vcot.info

Abstract

The safety and health of the working population are the cornerstones of social development. The social and moral aspects of the issue are significant, but one should also take into account the economic losses caused by the presence of harmful and dangerous working conditions. The volume of underproduction due to absence of workers because of the industrial injury or occupational disease, according to the International Labor Organization annually constitutes almost 4% of world GDP. All this necessitates the transformation of state management of labor protection from regulatory control

through risk assessment to a safety culture. The article examines the main stages in the development of approaches to public management of labor protection in the UK, Australia, the USA, Japan and Russia from the point of view of models and characteristics of labor protection management. The purpose of the research is to identify common features and stages, as well as assess the effectiveness of the measures being implemented. It has been concluded that approaches to OSH management are developing in parallel with the development and transformation of the economy; in countries with a federal structure they become aware of the need for uniformity of legislation in the field of labor protection; after the establishment of framework requirements in the field of labor protection, the main task of the state is to provide serious methodological assistance to employers in ensuring safer and healthier workplaces, as well as the general well-being of the working population.

Keywords: public administration; occupational safety and health; occupational safety and health management systems; risk assessment and management.

Citation: Kuznetsova, E.A. (2020). Sravnitel'nyy analiz modeley gosudarstvennogo upravleniya okhrany truda [Comparative Analysis of State Occupational Safety and Health Management Models]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 214–242 (in Russian).

REFERENCES

1. Zakharov, P. & Peresypkin, S. (2019). Klytyra bezopasnosti tryda: Chelovecheskiy factor v raskurse mezhdynarodnykh praktik [Occupational Safety Culture: The Human Factor from the Perspective of International Practices]. *«Alpina Digital»*.
2. Mashin, V.A. (2014). Sovremennyye osnovy kontseptsii kul'tury bezopasnosti [Modern Foundations of the Safety Culture Concept]. *Power Stations*, no 10, vol. 999, pp. 2–10.
3. Marengo, A.K. & Zernova, G.P. (2012). Trudookhrannaya kul'tura [Occupational Safety and Health Culture]. *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs*, no 4, pp. 192–193.
4. Khayrullina, L.I. & Gasilov, V.S. (2012). Kul'tura okhrany truda kak element upravleniya predpriyatiem [Occupational Safety and Health Culture as an Element of Enterprise Management]. *Fundamental researches*, no 11-3, pp. 665–669.
5. Borys, D., Else, D., Pryor, P. & Sawyer, N. (2006). Profile of an OHS Professional in Australia in 2005. *Journal of Occupational Health and Safety – Australia and New Zealand*, vol. 22, no 2, pp. 175–192.
6. Campbell, D. & Kendall, S. (1971). ZERO IN on Safety, Zero out Accidents. *RPUNUP*, vol. 10, no 5, p. 3.
7. Hale, A.R. & Guldenmund, F.G. (2006). *Role and Tasks of Safety Professionals: Some Results from an International Survey*. Paper Presented at the Safety in Action, Melbourne

8. Hamid, S.R., Isa, S., Chew, B.Ch. & Altun, A. (2019). Quality Management Evolution from the Past to Present: Challenges for Tomorrow. *Organizacija*, vol. 52, no 3, pp. 157–186.
9. *History of Occupational Safety and Health*. Available at: <https://www.historyofosh.org.uk/index.html> (accessed: 13 August, 2020).
10. Horie, S. (2010). Occupational Health Policies on Risk Assessment in Japan. *Safety and Health at Work*, no 1, pp. 19–28.
11. HSE (2004) *Thirty Years on and Looking Forward. The Development and Future of the Health and Safety System in Great Britain*. Available at: <https://pdf4pro.com/view/thirty-years-on-and-looking-forward-the-144d6.html> (accessed: 05 August, 2020).
12. HSC (2010). *A Strategy for Workplace Health and Safety in Great Britain to 2010 and Beyond*. Available at: <https://www.hse.gov.uk/aboutus/strategiesandplans/strategy2010.pdf> (accessed: 03 August, 2020).
13. HSE (2019). *Health and Safety Statistics in the United Kingdom, Comparison with the European Union*. Available at: <https://www.hse.gov.uk/statistics/european/european-comparisons.pdf> (accessed: 05 August, 2020).
14. ILO (2017). *Safety and Health at Work*. Available at: www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm (accessed: 23 July 2020).
15. Ingham, R., Winterbottom, T., Shortridge, R., Roxby, J. & Clay, J. (1843). *Report of the South Shields Committee Appointed to Investigate the Causes of Accidents in Coal Mines*. London: Longman, Brown, Green and Longman.
16. JISHA (2019). Industrial Accidents Statistics in Japan. Available at https://www.jisha.or.jp/english/statistics/accidents_in_detail_2019.html (accessed 10.08.2020).
17. Kondo, M. (2004). New Developments in the Occupational Safety and Health Management System. *Journal of UOEH*, no 26, pp. 369–79.
18. Lord Young (2010). *Common Sense Common Safety. A Report by Lord Young of Graffham to the Prime Minister Following a Whitehall-Wide Review of the Operation of Health and Safety Laws and the Growth of the Compensation Culture Cabinet Office*. 22 Whitehall London SW1A 2WH. Publication date: October 2010.
19. Mayhew, C. & Peterson, C.L. (1999). *Occupational Health and Safety in Australia*. St. Leonards, NSW: Allen & Unwin. ISBN 186 448 7291.
20. OSHA Training Institute. Introduction to OSHA: Instructor Guide. April 2011. Available at: https://www.osha.gov/dte/outreach/intro_osh/intro_to_osh_guide.html#topic_1 (accessed: 15 August, 2020).
21. Provan, D.J., Dekker, S.W.A., Rae, A. & Bureaucracy, J. (2017). Influence and Beliefs: a Literature Review of the Factors Shaping the Role of a Safety Professional. *Safety Science*, no 98, pp. 98–112.
22. Provan, D.J. & Pryor, P. (2019). The Emergence of the Occupational Health and Safety Profession in Australia. *Safety Science*, no 117, pp. 428–436.
23. Pryor, P. & Ruschena, L.J. (2012). *The Generalist OHS Professional in Australia. The Core Body of Knowledge for Generalist OHS Professionals*. Tullamarine, VIC, Safety Institute of Australia.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Congressional Research Service. The OSH Act: A Legal Overview. January 22, 2015.
2. Department for Work Pensions (2011). Good Health and Safety, Good for Everyone: The next steps in the Government's plans for reform of the health and safety system in Britain.
3. Directive 89/391/EEC – OSH «Framework Directive» of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work.
4. EU-OSHA (2017). Press Release-Work-Related Accidents and Injuries. Available at: <https://www.eurofound.europa.eu/news/news-articles/eu-osha-work-related-accidents-and-injuries-cost-eu-eu476-billion-a-year-according-to-new-global> (accessed: 15 July, 2020).
5. Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems. Ministry of Labour Notification No. 53, April 30, 1999.
6. Guidelines for Risk Assessment. LSB Notification No. 0310001, March 10, 2006.
7. Health and Safety at Work etc. Act 1974.
8. Industrial Accident Prevention Organization Law No. 118 of June 29, 1964.
9. Industrial Safety and Health Law No. 57 of June 8, 1972.
10. JISHA Newsletter No. 38 August 2003.
11. Memorandum on the Federal Agency Program: Mission SAFETY-70. September 21, 1968.
12. Model Work Health and Safety Act 2010.
13. Occupational Safety and Health Act of 1970.
14. Safe Work Australia's Work-Related Traumatic Injury Fatalities Data Set. Available at: https://www.safeworkaustralia.gov.au/search/site?search=Traumatic+injury+fatalities+for+Safe+Work+Australia&sort_by=search_api_relevance&sort_order=DESC (accessed: 29 July, 2020).
15. Safety and health at work. Report of the committee 1970-72 Cmnd. 5034. 1972, H.M. Stationery Off.
16. Statement by the President on the Government's «Mission SAFETY-70» Program. June 27, 1966.
17. Working Environment Measurement Law No. 28 of May 1, 1975.

К ВОПРОСУ О ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

(СЛОБОТЧИКОВ О.Н., КОЗЛОВ С.Д., ШАТОХИН М.В.,
ПОПОВА С.А., ГОНЧАРЕНКО А.Н. «ЦИФРА И ВЛАСТЬ:
ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ». – М.: НАНО ВО «ИМЦ», 2020.)

Южаков В.Н.¹

Аннотация

В монографии Слоботчикова О.Н., Козлова С.Д., Шатохина М.В., Поповой С.А., Гончаренко А.Н. «Цифра и власть: цифровые технологии в государственном управлении», опубликованной Институтом мировых цивилизаций в 2020 г., рассматривается современный этап цифровизации государственного управления в России в контексте достижений, полученных на предыдущих этапах развития информационного общества в российской и зарубежной практике. Значительное внимание уделяется вопросам нормативно-правового регулирования внедрения цифровых технологий и перспективам их применения не только в традиционной сфере оказания государственных и муниципальных услуг, но и в сфере контрольно-надзорной деятельности. В монографии сформулированы принципы и критерии применения инструментов «цифрового контроля». Исследование дополняет активно ведущуюся академическую дискуссию о результатах и рисках цифровизации государственного управления.

В рецензии поддержана позиция авторов монографии о необходимости дальнейшего развития нормативно-правового обеспечения цифровизации государственного управления. При этом подчеркивается важность внимания, с одной стороны, устранению правовых ограничений цифровизации государственного управления, а с другой, проведению мониторинга и оценки правоприменительной практики в данной сфере, особенно с учетом рисков цифровизации государственного управления. Предлагаем рассмотреть данную монографию в контексте российских и зарубежных исследований цифровизации государственного управления.

¹ 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

Ключевые слова: государственное управление; информационное общество; транзакционные издержки; цифровая трансформация; цифровой контроль.

Введение

За последние годы цифровая трансформация стала центральной темой академического дискурса в сфере совершенствования государственного управления как в России, так и в зарубежных странах.

Значительный объем исследований проводится как по общим вопросам трансформации государственного управления под влиянием цифровых технологий (Shouran, 2019; Velasco Rico, 2019), выгод и рисков, связанных с внедрением цифровых технологий (Naeem, 2019), так и с точки зрения специфики цифровизации государственного управления в различных группах стран (Meiyanti, 2019), а также применения в государственном управлении различных передовых цифровых технологий, например, блокчейна (Zein & Twinomurinzi, 2019) и искусственного интеллекта (Sousa et al., 2019).

Большое внимание вопросам внедрения цифровых технологий в государственное управление уделяется и российскими авторами (см., например: Добролюбова и др., 2019; Смотрицкая, Черных, 2018), в том числе и вопросам трансформации права в цифровую эпоху (Хабриева, Черногор, 2018).

Значимость цифровизации государственного управления находится и в центре внимания международных организаций и национальных правительств. Ожидаемые эффекты от цифровой трансформации государственного управления для граждан и бизнеса оцениваются крайне высоко как на международном уровне (Welby, 2019; World Bank, 2016), так и в отношении России (World Bank, 2018). В России (Добролюбова, Южаков, 2020) и за рубежом (Pedrosa et al., 2020) развиваются подходы к оценке результативности и эффективности цифровой трансформации государства.

В данном контексте тема вышедшей в свет в этом году коллективной монографии «Цифра и власть: цифровые технологии в государственном управлении» (Слоботчиков и др., 2020) представляется весьма актуальной и интересной как в теоретическом, так и в практическом плане.

Эволюционный подход и цель цифровизации государственного управления

В монографии авторы рассматривают вопросы внедрения цифровых технологий в государственное управление в рамках поэтапного становления и развития информационного общества в России и в мире с 1990-х гг. Они анализируют предпосылки развития «цифрового государства», начавшие складываться еще в 1950-е гг., когда впервые было предложено создание единой автоматизированной системы управления для вооруженных сил и народного хозяйства страны. При этом эволюция внедрения цифровых технологий в государственное управление рассматривается и в отно-

шении российского опыта, и в отношении опыта развития информационного общества и цифрового государственного управления в зарубежных странах, как с точки зрения ключевых принципов, реализованных на различных этапах данного процесса, так и с точки зрения правового обеспечения цифровизации.

Такая этапность в развитии цифровой трансформации отмечается и в зарубежных исследованиях (см., например, Janowski, 2015), что позволяет рассматривать цифровизацию государственного управления (в том числе, и его цифровую трансформацию) не как отдельный проект, имеющий дату начала и завершения, а как постоянный процесс совершенствования внутренних процессов и процедур, а также способов взаимодействия с внешними заинтересованными сторонами.

Нельзя не согласиться с авторами монографии в том, что цифровизация государственного управления не является самоцелью. Как отмечают авторы, «главная цель цифровизации государственного управления заключается в значительном повышении его эффективности для обеспечения прогрессивного развития экономики страны» (Слоботчиков и др., 2020, с. 89).

Можно, конечно, поспорить о том, насколько правомерно в данном случае использовать термин «эффективность государственного управления», с учетом того, что под эффективностью принято понимать соотношение достигаемых результатов и затрачиваемых на их достижение ресурсов, однако важно другое. Цель цифровизации государственного управления заключается не в том, чтобы внедрить те или иные технологии в деятельность органов государственной власти, а в том, чтобы само государственное управление стало более результативным и эффективным в интересах всех его бенефициаров и, прежде всего, граждан и их организаций. Следует согласиться и с утверждением авторов, что превращение цифровизации государственного управления в самоцель является ее первым, наиболее значимым риском (Слоботчиков и др., 2020, с. 91–92).

Россия в «цифровой гонке» и ограничения российской цифровизации

В монографии представлен детальный анализ опыта внедрения цифровых технологий в государственном управлении ведущих зарубежных стран (США, Великобритании, Сингапура, Японии, Австралии, Эстонии) на протяжении последних десятилетий. Важно подчеркнуть, что одним из многих отмеченных авторами факторов успеха в продвижении цифрового взаимодействия государства с гражданами и организациями является цифровизация оказания широкого круга государственных услуг (прежде всего, административных), «от здравоохранения, образования, правосудия и правоохранительных услуг до финансовых отношений с органами власти. Причем речь идет не только о традиционных фискальных проблемах, но и о социальной поддержке граждан: никакой «игры в одни ворота!» (Слоботчиков и др., 2020, с. 26). Во многом данный комментарий справедлив для начальных этапов цифровизации российского государственного управ-

ления, когда лидерами по внедрению цифровых технологий являлись именно федеральные органы исполнительной власти, администрирующие государственные доходы: ФНС России, ФТС России, Федеральное Казначейство.

Сопоставляя достижения в цифровизации государственного управления в России и ведущих странах по уровню внедрения цифровых технологий, авторы справедливо отмечают наличие значительного отставания нашей страны в мировой «цифровой гонке», связанного, в том числе, и с общей тенденцией научно-технологического отставания (Слоботчиков и др., 2020, с. 52). Действительно, в условиях обострения конкуренции и опережающего внедрения цифровых технологий в зарубежных странах Россия начинает увеличивать отрыв от стран-лидеров. Если еще 10 лет назад наша страна входила в «двадчатку» лучших по уровню развития электронного правительства, то по итогам оценки 2020 г. Россия заняла только 36 место в мире по данному индексу (UN, 2020). Поэтому следует поддержать предложение авторов монографии о необходимости оценки уровня отставания по конкретным направлениям внедрения цифровых технологий в государственном управлении, в том числе, по видам государственных функций и по видам наиболее значимых, «прорывных» цифровых технологий.

Успех России в «цифровой гонке» во многом зависит от результативности реализации стратегических, программных, проектных документов в сфере развития цифровой экономики и цифрового государственного управления в частности. На момент подготовки монографии еще отсутствовали данные о достижении целевых значений показателей результативности федерального проекта «Цифровое государственное управление», что не позволило авторам провести детальную оценку промежуточных результатов его реализации. Однако, они отмечают, что при всей значимости использования проектных подходов в сфере внедрения цифровых технологий, в первое время реализация федеральных проектов в области развития цифровой экономики не обходилась без сбоев. В данном контексте интересными представляются предложения по активизации роли Государственной Думы Российской Федерации в осуществлении контроля за реализацией проектов в сфере цифровизации (Слоботчиков и др., 2020, с. 58).

Следует согласиться с авторами в том, что важным ограничителем цифровизации государственного управления в России является ее фрагментарный, ведомственный характер. Данная проблема представлена на примере множественности государственных реестров, содержащих информацию о населении России.

Пример с унификацией данных о населении весьма показателен. Он наглядно демонстрирует несоответствие темпов развития нормативно-правового регулирования цифровой экономики в целом и цифрового государственного управления в частности экспоненциальной скорости развития самих цифровых технологий. Частично эта проблема может быть решена с помощью экспериментальных правовых режимов, так называемых «регуляторных песочниц» (Ефремов и др., 2020). Однако авторы монографии идут дальше, возлагая надежды на развитие «умного» регулирования, полагая, что применение цифровых технологий позволит «сменить систему

целей и путей их достижения с узкогрупповых методов на общественные, что и является главной оценкой качества принимаемых решений. Сделать это возможно только на базе нормативно-правовых актов, по содержанию являющихся «социальным договором между государством и обществом», а по форме – «смарт-контрактом» (Слоботчиков и др., 2020, с. 68).

Перспективы «цифрового контроля»

Традиционно исследователи при анализе цифровизации государственного управления, как в России, так и за рубежом, сосредотачиваются на внедрении цифровых технологий при оказании государственных услуг. Авторы данной монографии уделяют значительное внимание цифровизации контрольно-надзорной деятельности, а также применению различных технологий «цифрового контроля», в том числе, в сфере маркировки продукции. В рамках анализа практики маркировки меховых изделий приведены убедительные аргументы ее эффективности с точки зрения легализации рынка и роста таможенных платежей.

Значительный научный и практический интерес представляет предложенная авторами систематизация преимуществ и недостатков отдельных технологий «цифрового контроля», а также сформулированные авторами принципы использования инструментов «цифрового контроля», предусматривающие:

- баланс между обязательным и добровольным использованием бизнесом инструментов «цифрового контроля»;
- обязательное сокращение традиционных форм контроля после внедрения «Цифрового контроля»;
- взаимосвязь между использованием инструментов «цифрового контроля» и риск-ориентированным подходом при осуществлении контрольной деятельности;
- минимизацию случаев возложения затрат по внедрению и осуществлению «цифрового контроля» на подконтрольных лиц (реализация данного принципа подразумевает, что хозяйствующие субъекты могут принуждаться к несению каких-либо финансовых затрат только в исключительных случаях, в частности, для прослеживания товаров посредством средств автоматической идентификации; установки устройств автоматизированного и (или) дистанционного контроля на наиболее опасных производственных объектах);
- использование наименее затратных технических решений (в случае возложения затрат на подконтрольных лиц);
- баланс между защитой собираемых данных и открытостью публично значимой информации.

Авторы подготовили и рекомендации по применению различных средств «цифрового контроля». Например, в качестве критериев применения средств автоматической идентификации товаров предложены следующие:

- «– средства автоматической идентификации должны использоваться для маркировки только на тех рынках, в отношении которых имеются до-

стоверные данные о высокой доле (например, 20% и более) нелегальной продукции;

- средства автоматической идентификации должны использоваться для маркировки только относительно дорогостоящей продукции;
- средства автоматической идентификации должны быть основаны на наименее затратной технологии, доступной в настоящее время и способной решать стоящие задачи» (Слоботчиков и др., 2020, с. 132–133).

С этими критериями следует согласиться, однако, на наш взгляд, их перечень важно дополнить еще одним, весьма значимым критерием: наличием безусловных выгод от внедрения средств автоматической идентификации и прослеживаемости продукции для конечных бенефициаров продукции – граждан и организаций. Иными словами, внедрение средств автоматической идентификации должно оказывать прямое влияние на уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей – жизни, здоровья, имущества и т.д. – от рисков причинения вреда. Пока, как показывают социологические исследования, граждане низко оценивают уровень защищенности таких ценностей (Южаков и др., 2020).

О чем можно спорить

Следует отметить и некоторые дискуссионные положения монографии. Так, в качестве одного из рисков внедрения цифровых технологий в государственное управление отмечается риск подмены индивидуального подхода при оказании государственных услуг стандартизированным подходом (Слоботчиков и др., 2020, с. 93). Данный вывод отличается от большинства зарубежных исследований, подчеркивающих, что цифровая трансформация, напротив, позволяет учитывать индивидуальные потребности граждан и активнее вовлекать их в государственное управление, как в части оказания государственных услуг, так и в более широком контексте (см., например, Clifton et al., 2020).

Дискуссионной является и увязка авторами важной задачи по сокращению транзакционных издержек при внедрении ИКТ в государственном управлении и реализации мер по импортозамещению программного обеспечения (Слоботчиков и др., 2020, с. 33). Пока нет убедительных доказательств того, что использование российского программного обеспечения приведет к снижению транзакционных издержек, связанных с исполнением государственных функций.

При этом следует согласиться с доводами авторов о том, что данная мера является механизмом снижения рисков цифровизации государственного управления, обеспечения устойчивости государственных ИТ-систем вне зависимости от принятия тех или иных ограничительных (санкционных) мер зарубежными странами. Примечательно, что схожие проблемы были выявлены и в практике других стран в отношении аутсорсинга отдельных компонентов инфраструктуры цифрового государственного управления, в частности, систем идентификации и аутентификации в Дании (Motzfeldt & Næsborg-Andersen, 2018).

Неоднозначны и выводы авторов о том, что развитие сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) является примером положительного влияния внедрения цифровых технологий на снижение административных издержек государства (Слоботчиков и др., 2020, с. 71). И по исходному замыслу, и де-факто сеть МФЦ обеспечивает «аналоговый», а не цифровой канал взаимодействия граждан и бизнеса с государством. Более того, наличие такой сети в определенной степени может снижать востребованность цифрового взаимодействия среди граждан. Аналогичные выводы были получены и по итогам исследований цифровизации государственного управления в других странах с развитой сетью центров оказания государственных услуг: в Латвии (van de Walle et al., 2018) и Греции (Voutinioti, 2018).

Кроме того, следует обратить внимание на то, что требование учета и минимизации рисков применения цифровых технологий в государственном управлении не должно отменять необходимости целенаправленной и своевременной заботы о выявлении и устранении правовых препятствий освоения государственным управлением «прорывных» цифровых технологий (Южаков, Ефремов, 2020).

Важно подчеркнуть, что наличие таких неоднозначных положений в монографии является важным фактором развития академической дискуссии по вопросам внедрения цифровизации государственного управления, влияния данного процесса на изменение административных издержек, а также рисков цифровой трансформации.

Заключение

В заключение следует поддержать позицию авторов монографии относительно значимости развития нормативно-правового обеспечения цифровизации государственного управления. Особенно это актуально, прежде всего, в части внедрения «прорывных» цифровых технологий, таких как технологии распределенного реестра, искусственный интеллект, «интернет вещей». Без снятия системных и специфических правовых ограничений сложно ожидать масштабного внедрения данных технологий в практику государственного управления и, как следствие, достижения тех значимых положительных эффектов, в том числе, антикоррупционных, которые справедливо отмечают авторы монографии.

В то же время не менее важным представляется и обеспечение мониторинга и оценки правоприменительной практики в сфере цифровой трансформации государства, особенно с учетом рисков, с которыми сопряжен данный процесс (Двинских, Талапина, 2019). В частности, в рамках анализа таких рисков необходимо учитывать влияние цифровизации государственного управления на соблюдение прав человека, в том числе, права на неприкосновенность личной жизни и защиту от несанкционированного распространения и использования персональных данных. Пока уровень защищенности данных прав в России оценивается гражданами весьма низко (Южаков и др., 2020).

ЛИТЕРАТУРА

1. Двинских Д.Ю., Талапина Э.В. Риски развития оборота данных в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – С. 7–30.
2. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Мониторинг и оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления: методические подходы. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
3. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Ключкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
4. Ефремов А.А., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
5. Слоботчиков О.Н., Козлов С.Д., Шатохин М.В., Попова С.А., Гончаренко А.Н. Цифра и власть: цифровые технологии в государственном управлении. – М.: НАНО ВО «ИМЦ», 2020.
6. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2018. – № 5. – С. 22–36.
7. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. – 2018. – Т. 253. – № 1. – С. 85–102.
8. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Масленникова Е. Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
9. Южаков В.Н., Ефремов А.А. Выявление системных правовых ограничений цифровизации государственного управления: текущее состояние и перспективы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2020 – Т. 42. – № 3. – С. 156–167.
10. Clifton J., Fuentes D.D., García G.L. ICT-enabled co-production of public services: Barriers and enablers. A systematic review // Information Polity. 2020. Vol. 25. No. 1. P. 25–48.
11. Janowski T. Digital government evolution: From transformation to contextualization // Government Information Quarterly. 2015. Vol. 32. No. 3. P. 221–236.
12. Meiyanti R., Utomo B., Sensuse D.I., Wahyuni R. E-Government Challenges in Developing Countries: A Literature Review // 2018 6th International Conference on Cyber and IT Service Management. CITSM 2018. 2019. Article No. 8674245.
13. Motzfeldt H.M., Næsborg-Andersen A. Digitalisation and the (Unintended) illegal outsourcing of legislative and administrative power in Denmark // Proceedings of the European Conference on e-Government. ECEG. 2018. P. 135–141.

14. Naeem M. Uncovering the enablers, benefits, opportunities and risks for digital open government (DOG): Enablers, benefits, opportunities and risks for DOG // *International Journal of Public Administration in the Digital Age*. 2019. Vol. 6. No. 3. P. 41–58.
15. Pedrosa G.V., Kosloski R.A.D., de Menezes V.G., Iwama G.Y., da Silva W.C.M.P., Figueiredo R.M.D.C. A systematic review of indicators for evaluating the effectiveness of digital public services // *Information (Switzerland)*. 2020. Vol. 11. No. 10. P. 1–14.
16. Shouran Z., Priyambodo T.K., Rokhman, N. eGovernment transformation: Literature review // *International Journal of Scientific and Technology Research*. 2020. Vol. 8. No. 6. P. 208–212.
17. Sousa W.G.D., Melo E.R.P.D., Bermejo P.H.D.S., Farias R.A.S., Gomes A.O. How and where is artificial intelligence in the public sector going? A literature review and research agenda // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36. No. 4. Article No. 101392.
18. UN. United Nations E-Government Survey Report. 2020. URL: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey> (дата обращения: 10.10.2020).
19. Van De Walle S., Zeibote Z., Stacenko S., Muravska T., Migchelbrink K. Explaining non-adoption of electronic government services by citizens: A study among non-users of public e-services in Latvia // *Information Polity*. 2018. Vol. 23. No. 4. P. 399–409.
20. Velasco Rico C.I. Dossier on government in the digital era [Dossier sobre l'administració a l'era digital] // *Revista Catalana de Dret Public*. 2019. Vol. 58. P. 208–230.
21. Voutinioti A. Critical factors of e-government adoption in Greece // *Proceedings of the European Conference on e-Government, ECEG*. 2018. P. 240–248.
22. Welby B. The impact of digital government on citizen well-being // *OECD Working Papers on Public Governance*. 2019. No. 32. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/24bac82f-en> (дата обращения: 20.05.2020).
23. World Bank. Digital Dividends. *World Development Report*. 2016. Washington D.C.
24. World Bank. Russia Digital Economy Report. Competition in the Digital Age. Implications for the Russian Federation. 2018. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30584/AUS0000158-WP-REVISED-PI60805-PUBLIC-Disclosed-10-15-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата обращения: 10.10.2020).
25. Zein R.M., Twinomurinzi H. Towards Blockchain Technology to Support Digital Government // *Lecture Notes in Computer Science*. 2019. Vol. 11709 LNCS. P. 207–220.

IN REFERENCE TO DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

*REVIEW: SLOBOTCHIKOV O.N., KOZLOV S.D.,
SHATOKHIN M.V., POPOVA S.A., GONCHARENKO A.N.
DIGIT AND POWER: DIGITAL TECHNOLOGIES IN PUBLIC
ADMINISTRATION. MOSCOW: NANO VO IMC, 2020.*

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

Abstract

The article reviews the monograph *Digit and Power: Digital Technologies in Public Administration* published by Slobotchikov O.N., Kozlov S.D., Shatokhin M.V., Popova S.A. and Goncharenko A.N. in the Institute of World Civilizations in 2020 in the context of Russian and international studies of public administration digitalization.

The monograph analyses the current stage of government digitalization in Russia based on the results achieved at the previous stages of information society development, both in Russia and abroad. Significant attention is paid to the issues of legal regulation of digital technologies and the prospects of their application not only in public service delivery but also for regulatory enforcement and control functions. The monograph sets out principles and criteria for implementing digital control instruments. The study contributes to the on-going academic discussion of results and risks of public administration digitalization.

The review supports the position of authors on the need of further development of the legal and regulatory basis for public administration digitalization. However, attention should be paid both to eliminating legal restrictions to public administration digitalization and to monitoring and evaluating the application of such regulation in practices, especially given the risks associated with government digital transformation.

Keywords: digital control; digital transformation; information society; public administration; transaction costs.

Citation: Yuzhakov, V. N. (2020). K voprosu o tsifrovoy transformatsii gosudarstvennogo upravleniya (Slobotchikov O.N., Kozlov S.D., Shatokhin M.V., Popova S.A., Goncharenko A.N. "Tsifra i vlast': Tsifrovye tekhnologii v gosudarstvennom upravlenii". M.: NANO VO "IMTs", 2020.) [In Reference to Digital Transformation of Public Administration (The Review: Slobotchikov O.N., Kozlov S.D., Shatokhin M.V., Popova S.A., Goncharenko A.N. "Digit and Power: Digital Technologies in Public Administration". Moscow: NANO VO "IMC", 2020)]. *Public Administration Issue*, no 4, pp. 243–254 (in Russian).

REFERENCES

1. Clifton, J., Fuentes, D.D. & García, G.L. (2020). ICT-Enabled Co-Production of Public Services: Barriers and Enablers. A Systematic Review. *Information Polity*, vol. 25, no 1, pp. 25–48.
2. Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2020). *Monitoring i otsenka rezul'tativnosti i effektivnosti tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya: metodicheskie podkhody* [Monitoring and Evaluation of Effectiveness and Efficiency of Public Administration Digitalization: Methodic Approaches]. Moscow: Delo.
3. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N. Yefremov, A.A., Klochkova, E.N., Talapina, E.V. & Startsev, Ya.Yu. (2019). *Tsifrovoe budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam* [Digital Future of Public Performance Management]. Moscow: Delo.
4. Dvinskikh, D.Yu. & Talapina, E.V. (2019). Riski razvitiya oborota dannykh v gosudarstvennom upravlenii [Risks of Data Turnover Development in Public Administration]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 7–30.
5. Janowski, T. (2015). Digital Government Evolution: From Transformation to Contextualization. *Government Information Quarterly*, vol. 32, no 3, pp. 221–236.
6. Khabrieva, T.Ya. & Chernogor, N.N. (2018). Pravo v usloviyakh tsifrovoy real'nosti [The Law in the Conditions of Digital Reality]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, vol. 253, no 1, pp. 85–102.
7. Meiyanti, R., Utomo, B., Sensuse, D.I. & Wahyuni, R. (2019). E-Government Challenges in Developing Countries: A Literature Review. In: *2018 6th International Conference on Cyber and IT Service Management, CITSM 2018*, article no 8674245.
8. Motzfeldt, H.M. & Næsborg-Andersen, A. (2018). Digitalisation and the (Unintended) Illegal Outsourcing of Legislative and Administrative Power in Denmark. In: *Proceedings of the European Conference on E-Government. ECEG*, pp. 135–141.
9. Naeem, M. (2019). Uncovering the Enablers, Benefits, Opportunities and Risks for Digital Open Government (DOG): Enablers, Benefits, Opportunities and Risks for DOG. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, vol. 6, no 3, pp. 41–58.
10. Pedrosa, G.V., Kosloski, R.A.D., de Menezes, V.G., Iwama, G.Y., da Silva, W.C.M.P. & Figueiredo, R.M.D.C. (2020). A Systematic Review of Indicators for Evaluating the Effectiveness of Digital Public Services. *Information (Switzerland)*, vol. 11, no 10, pp. 1–14.
11. Shouran, Z., Priyambodo, T.K. & Rokhman, N. (2019). eGovernment Transformation: Literature Review. *International Journal of Scientific and Technology Research*, vol. 8, no 6, pp. 208–212.
12. Slobotnikov, O.N., Kozlov, S.D., Shatokhin, M.V., Popova, S.A. & Goncharenko, A.N. (2020). Digit and Power: Digital Technologies in Public Administration. Moscow: NANO VO “IMC”.
13. Smotritskaya, I.I. & Chernykh, S.I. (2018). Sovremennye tendentsii tsifrovoy transformatsii gosudarstvennogo upravleniya [Modern Trends in the Digital Transformation of Public Administration]. *Vestnik instituta ekonomiki rossiiskoi akademii nauk*, no 5, pp. 22–36.
14. Sousa, W.G.D., Melo, E.R.P.D., Bermejo, P.H.D.S., Farias, R.A.S. & Gomes, A.O. (2019). How and Where is Artificial Intelligence in the Public Sector Going? A Literature Review and Research Agenda. *Government Information Quarterly*, vol. 36, no 4, article no 101392.

15. UN (2020). United Nations E-Government Survey Report. Available at: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey> (accessed: 10 October, 2020).
16. Van De Walle, S., Zeibote, Z., Stacenko, S., Muravska, T. & Migchelbrink, K. (2018). Explaining Non-Adoption of Electronic Government Services by Citizens: A Study Among Non-Users of Public E-Services in Latvia. *Information Polity*, vol. 23, no 4, pp. 399–409.
17. Velasco Rico, C.I. (2019). Dossier Sobre l'Administració a l'Era Digital [Dossier on Government in the Digital Era]. *Revista Catalana de Dret Public*, vol. 58, pp. 208–230.
18. Voutinioti, A. (2018). Critical Factors Of E-Government Adoption in Greece. In: *Proceedings of the European Conference on e-Government, ECEG*, pp. 240–248.
19. Welby, B. (2019). The Impact of Digital Government on Citizen Well-Being. OECD Working Papers on Public Governance, no 32. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/24bac82f-en> (accessed: 20 May, 2020).
20. *World Bank* (2016). Digital Dividends. World Development Report. Washington D.C.
21. *World Bank* (2018). Russia Digital Economy Report. Competition in the Digital Age. Implications for the Russian Federation. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30584/AUS0000158-WP-REVISED-P160805-PUBLIC-Disclosed-10-15-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 02 May, 2020).
22. Yefremov, A.A., Dobrolyubova, E.I., Talapina, E.V. & Yuzhakov, V.N. (2020). *Eksperimental'nye pravovye rezhimy zarubezhnyi opyt i rossiiskii start* [Experimental Legal Regimes: International Experience and Russian Start]. Moscow: Delo.
23. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N., Zybulovskaya, N.V. & Maslennikova, E.V. (2020). *Otsenka dinamiki rezul'tativnosti kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti gosudarstva s pozitsii grazhdan kak ee konechnykh benefitsiarov* [Evaluating Changes in Effectiveness of Government Regulatory Enforcement Activities from the Viewpoint of Citizens as Final Beneficiaries]. Moscow: Delo.
24. Yuzhakov, V.N. & Yefremov, A.A. (2020). Vyjavlenie sistemnykh pravovykh ogranicheniy tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya: tekushchee sostoyanie i perspektivy [Identifying Systemic Legal Restrictions to Public Administration Digitalization: Current Situation and Prospects]. *Proceedings of Voronezh state university: series law*, vol. 42, no 3, pp. 156–167.
25. Zein, R.M. & Twinomurizi, H. (2019). Towards Blockchain Technology to Support Digital Government. *Lecture Notes in Computer Science*, vol. 11709 LNCS, pp. 207–220.

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»*

Каталог агентства «Роспечать» – индекс 81224

Подписано в печать 11.12.2020. Формат 60х88¹/₈
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