

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

В О П Р О С Ы
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 4

2025



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 4

2025

Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издаётся с 2007 г.

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

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

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

МОСКВА

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор:

ЯКОБСОН Лев Ильич

Заместитель главного редактора:

БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич

Заместитель главного редактора:

ЗВЕРЕВА Ирина Александровна

Члены редакционного совета:

АБАНКИНА Т.В.

АНДРОЧИАНУ А. (Румыния)

АФАНАСЬЕВ М.П.

АХРЕМЕНКО А.С.

ВОРОНОВ А.С.

ДЖИНГ ЮИДЖИА (КНР)

ДЭВИС К.М. (Великобритания)

ЖУЛИН А.Б.

ЗАЙЦЕВА Т.В.

КЛИМЕНКО А.В.

КОЧЕГУРА А.П.

КРАСНОВ М.А.

КУЗНЕЦОВ Д.Л.

КУПРЯШИН Г.Л.

МЕЛЬВИЛЬ А.Ю.

МИХАЙЛЕНКО Е.К.

НЕМЕЦ Ю. (Словацкая Республика)

ОЛИВЕИРА Д. (Бразилия)

ОВЧИННИКОВ И.И.

ПЛЮСНИН Ю.М.

СИВИЦКИЙ В.А.

СМОТРИЦКАЯ И.И.

СТЫРИН Е.М.

ШИШКИН С.В.

ЮЖАКОВ В.Н.

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может
не совпадать с мнением авторов.

Перепечатка материалов возможна
только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И.А.

Литературный редактор, корректор:

Портнова Т.В.

Редактор текстов на английском языке:

Габриелова Е.В.

Верстка и дизайн: Медведев В.А.

Адрес редакции фактический:

109074, Россия,

Москва, Славянская пл., 4, стр. 2,

офис 307, НИУ ВШЭ

Почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20,

НИУ ВШЭ

Тел.: +7 495 624-06-39

Факс: +7 495 624-06-39

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

E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя,
фактический:

117312, Москва, ул. Вавилова, д. 7,

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*****Editorial Council***

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

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

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

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

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

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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>

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Южаков В. Н., Покида А. Н.,

Зыбуновская Н. В., Старостина А. Н.

ОЦЕНКА ГРАЖДАНАМИ ЭФФЕКТОВ И РИСКОВ

ИХ ЦИФРОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ГОСУДАРСТВОМ:

ДИНАМИКА 2022–2025 гг. 7

Стырин Е. М.

РАЗРАБОТКА МОДЕЛИ ЦИФРОВОЙ ЗРЕЛОСТИ

ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 34

Воронов А. С., Юхно А. С., Ульянова Л. В.

О ЦЕННОСТНЫХ ОСНОВАНИЯХ КУЛЬТУРНОГО КОДА

РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ 61

Соловьев В. А.

ЧЕЛОВЕКОЦЕНТРИЧНОСТЬ В ПУБЛИЧНОМ

УПРАВЛЕНИИ: НАУЧНЫЙ ДИСКУРС И СОВРЕМЕННЫЕ

РОССИЙСКИЕ ПРАКТИКИ 86

Шейман И. М.

КАДРОВЫЙ ДЕФИЦИТ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ:

ПРИЧИНЫ И ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ 110

Штанько А. Ю., Паникарова С. В.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РОССИЙСКОГО

РЫНКА МЕДИЦИНСКИХ ИЗДЕЛИЙ. 139

Еремеева О. С.

ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В СТРАТЕГИЯХ

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

ЕНИСЕЙСКОЙ СИБИРИ 160

Канева М. А., Зафаржонова М. Р., Михеев С. С.

ПРОГРАММЫ ЗАНЯТОСТИ С УЧЕТОМ ЗДОРОВЬЯ:

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ (НА МАТЕРИАЛЕ ПЯТИ СТРАН

ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ) 182

THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Yuzhakov V. N., Pokida A. N., Zybunovskaya N. V., Starostina A. N. CITIZENS' ASSESSMENT OF THE EFFECTS AND RISKS OF THEIR DIGITAL INTERACTION WITH THE STATE: DYNAMICS 2022–2025	7
Styrin E. M. DEVELOPING A MODEL OF DIGITAL MATURITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION.....	34
Voronov A. S., Yukhno A. S., Ulyanova L. V. ON THE VALUE FOUNDATIONS OF THE CULTURAL CODE OF RUSSIAN STATEHOOD	61
Soloviev V. A. HUMAN-CENTRICITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: SCIENTIFIC DISCOURSE AND CONTEMPORARY RUSSIAN PRACTICE.....	86
Sheiman I. M. STAFFING SHORTAGE IN HEALTHCARE: CAUSES AND WAYS TO OVERCOME IT	110
Shtanko A. Yu., Panikarova S.V. STATE REGULATION OF THE RUSSIAN MEDICAL DEVICES MARKET	139
Eremeeva O. S. SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGIES OF YENISEI SIBERIA REGIONS	160
Kaneva M. A., Zafarjonova M. R., Mikheev S. S. HEALTH-ORIENTED EMPLOYMENT PROGRAMMES: INTERNATIONAL EXPERIENCE (BASED ON FIVE WESTERN EUROPEAN COUNTRIES).....	182

Научная статья

УДК: 351/354

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-7-33

ОЦЕНКА ГРАЖДАНАМИ ЭФФЕКТОВ И РИСКОВ ИХ ЦИФРОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ГОСУДАРСТВОМ: ДИНАМИКА 2022–2025 ГГ.

**Южаков Владимир Николаевич¹,
Покида Андрей Николаевич²,
Зыбуновская Наталья Владимировна³,
Старостина Александра Николаевна⁴**

^{1, 2, 3, 4} Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571, Российская Федерация, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82.

¹ Доктор философских наук, профессор, директор научно-исследовательского центра «Центр технологий государственного управления»; yuzhakov-vn@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5687-1863

² Кандидат социологических наук, директор Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга; pokida@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5439-3503

³ Научный сотрудник Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга; nzyb@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-0326-8590

⁴ Стажер-исследователь; научно-исследовательский центр «Центр технологий государственного управления»; starostina-an@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-8116-0919

Аннотация. Цифровизация госуправления – составная часть одной из ключевых национальных целей развития России. Ее успех зависит и от обратной связи с гражданами. Однако пока отсутствует системный сбор оценок ими результатов цифровизации госуправления, в том числе их взаимодействия с государством. Авторами были предложены и апробированы методология, методика и инструментарий регулярного соцопроса граждан с целью выявления указанных оценок. В статье представлены основные результаты четвертого раунда этого соцопроса: выявленные оценки гражданами эффектов и рисков цифровизации госуправления по состоянию на 2025 г. Также приведены данные о динамике выявленных оценок в сравнении с итогами опросов 2022–2024 гг. Соцопрос 2025 г. показал, что за годы наблюдения граждане стали выше оценивать эффекты цифровизации госуправления. При этом наиболее значимыми они сочли эффекты цифровизации госуправления, связанные с повышением удобства их обращения за административными государственными и муниципальными услугами и с экономией времени. В то же время опрос выявил довольно высокий уровень обеспокоенности

граждан рисками цифровизации их взаимодействия с госорганами и учреждениями: более 2/3 респондентов указали на риски утечки персональных данных и мошенничества с их использованием; 82,2% – на высокие риски использования при взаимодействии с государством ИИ-технологий. Практическая значимость полученных данных заключается в возможности их учета для оценки и коррекции (при необходимости) стратегических документов и планов цифровизации государственного управления с точки зрения интересов ее конечных бенефициаров.

Ключевые слова: государственное управление, оценка, цифровизация, цифровая трансформация, эффекты цифровизации, риски цифровизации.

Для цитирования: Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Оценка гражданами эффектов и рисков их цифрового взаимодействия с государством: динамика 2022–2025 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 4. С. 7–33. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-7-33

*Данная статья подготовлена в рамках государственного задания
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации.*

Original article

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-7-33

JEL: O33, O38

CITIZENS' ASSESSMENT OF THE EFFECTS AND RISKS OF THEIR DIGITAL INTERACTION WITH THE STATE: DYNAMICS 2022–2025

**Vladimir N. Yuzhakov¹, Andrei N. Pokida²,
Natalia V. Zybunovskaya³, Alexandra N. Starostina⁴**

^{1, 2, 3, 4} Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration;
82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russia.

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

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

³ Researcher; Center for Socio-Political Monitoring;
nzyb@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-0326-8590

⁴ Junior researcher; Center for Technology Governance;
starostina-an@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-8116-0919

Abstract. The digitalization of public administration is an integral part of one of the key national development goals of Russia. Its success depends, among other factors, on feedback from citizens. However, there is currently no systematic collection of citizens'

evaluations of the results of digitalization in public administration, including their interaction with the state. The authors have proposed and tested a methodology, methods, and tools to address this issue through regular social surveys of citizens aimed at identifying these evaluations. This article presents – and this is primarily its novelty – the main results of the fourth round of these social surveys: the identified citizen assessments of the effects and risks of digitalization of public administration as of 2025. It also presents data on the dynamics of these assessments compared to the results of surveys conducted in 2022–2024. A 2025 social survey showed that over the years of observation, citizens have increasingly valued the effects of digitalization in public administration. They considered the most significant effects of digitalization in public administration related to increased convenience in accessing state and municipal administrative services and time savings. At the same time, the survey revealed a relatively high level of concern among citizens about the risks of digitalization in their interactions with government agencies and institutions. More than two-thirds of respondents cited the risks of personal data leakage and fraud; 82.2% cited the high risks associated with the use of AI technologies when interacting with the government. The practical significance of the obtained data lies in the possibility of using it to assess and, if necessary, adjust strategic documents and plans for the digitalization of public administration from the perspective of the interests of its ultimate beneficiaries.

Keywords: public administration, assessment, digitalization, digital transformation, effects of digitalization, risks of digitalization.

For citation: Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V., and Starostina, A.N. (2025) ‘Citizens’ Assessment of the effects and risks of their digital interaction with the state: Dynamics 2022–2025’, *Public Administration Issues*, (4), pp. 7–33. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-7-33

The article was written on the basis of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration state assignment research programme.

Введение

Успех решения любых стоящих перед государством задач, в том числе в сфере государственного управления, зависит от того, как полученные результаты оцениваются конечными бенефициарами – гражданами. Эта методологическая и конституционная¹ позиция становится и организационно-политической установкой российского государства², применимой и к решению более значимой задачи – цифровизации государственного управления (в том числе в виде его цифровой трансформации), реализуемой в рамках национальной цели развития «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы»³.

¹ Конституция Российской Федерации. Ст. 2.

² В. В. Путин: «Хочу подчеркнуть: главный результат наших программ измеряется не тоннами, километрами и суммой потраченных денег. Главное – это оценка людей, то, как меняется к лучшему их жизнь» (Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г.).

³ Утверждена Указом Президента Российской Федерации N 309 от 07.05.2024. «Достижение должно быть обеспечено реализацией национального проекта “Экономика данных и цифровая трансформация государства”». URL: <http://government.ru/rugovclassifier/923/about/> (дата обращения: 14.04.2025).

Теоретической и концептуальной основой исследования возможного содержания этих оценок и статуса, формирования предложений по инструментам их выявления стала ранее разработанная авторским коллективом концепция качества государственного управления как единства его обоснованности, результативности и эффективности (см.: Добролюбова, Южаков, Ефремов и др., 2019; Южаков и др., 2020; Добролюбова, Южаков, Старостина, 2021a), согласно которой в государственном управлении по результатам должны различаться типы результатов – непосредственные, промежуточные и конечные, а характеризующие их показатели должны рассматриваться в соотношении со значениями целевых этих показателей (Южаков, 2016).

Вопросам оценки качества госуправления (понимаемого как совокупность показателей его обоснованности, результативности, эффективности), в том числе в отношении цифровизации госуправления, а также вопросам методологии оценки эффектов и рисков цифровизации госуправления с позиции граждан посвящен ряд публикаций авторов (см. например: Добролюбова Южаков, Старостина, 2021б; Южаков, Покида, Зыбуновская Старостина, 2023; 2024). Данная концептуальная позиция стала исходной для исследования оценок гражданами эффектов и рисков цифровизации госуправления, проводимого в рамках научно-исследовательских работ государственного задания РАНХиГС в соответствующие годы наблюдения в период с 2022 по 2025 гг.

Основным предметом исследования стали оценки граждан, основанные на их личном опыте цифрового (с использованием цифровых технологий) взаимодействия с государством – с представляющими его государственными и муниципальными органами и учреждениями.

Актуальность выбора этого предмета исследования подтверждается тем, что уже в ходе исследования выяснилось – опыт такого цифрового взаимодействия очень распространен. Так, согласно опросу 2025 г., в 2024 г. такой опыт имели 85,1% граждан.

Важно, что, в отличие от других подходов к исследованию хода и итогов цифровизации госуправления, которые фокусируются преимущественно на оценке государственных услуг и сервисов, данное исследование охватывает все основные направления цифрового взаимодействия граждан и государства. В исследовании рассматриваются восемь таких направлений (целей) их взаимодействия⁴.

С учетом того, что граждане в своем повседневном взаимодействии с государством нередко не различают особенности своих партнеров со стороны государства – государственные и муниципальные органы и учреждения, а для цели исследования различия этих двух уровней государства не принципиальны,

⁴ К таковым направлениям отнесены: обращение за административными государственными и муниципальными услугами, дистанционное обучение, в том числе школьников, оплата налогов и сборов, госуслуг, услуг бюджетных учреждений и организаций, реализация гражданских прав и обязанностей, участие в выработке и принятии решений, получение, передача сведений в госорганы и учреждения, запись для получения бюджетных услуг, подача обращений или жалоб в госорганы и учреждения с целью защиты своих законных прав и интересов, дистанционные онлайн-консультации врачей (телемедицина), подача жалоб и обращений в госорганы и учреждения для решения конкретных проблем.

в исследовании и в статье речь о них идет как о государственных органах и учреждениях (далее – ГОиУ)⁵.

Ежегодно указанные оценки со стороны граждан (по состоянию на год наблюдения) оставались предметом исследования. Исследовалась также и динамика этих оценок за весь соответствующий период наблюдения. Такие оценки со стороны граждан (по состоянию на текущий год) были предметом исследования 2025 г., итоги которого представлены в данной статье.

Логично было предположить (стартовая гипотеза всех раундов исследования с 2022 г. по 2025 г. включительно)⁶, что для изучения данного предмета исследования и установления соответствующей обратной связи с гражданами необходим инструмент, позволяющий обеспечить систематическое и достаточно полное выявление и анализ оценок гражданами используемых ими результатов цифровизации госуправления – их достижений (эффектов) и создаваемых ими рисков.

Исследовательской и управленческой *проблемой* при этом (как и на старте исследования – в 2022 г.⁷) остается, на наш взгляд, отсутствие как системной базы данных таких оценок для соответствующего года наблюдения, так и настроенного и признанного официального инструмента сбора этих оценок граждан – их мониторинга. В том числе, и прежде всего, в части оценок гражданами достижений и рисков их цифрового взаимодействия с государством.

К этому следует добавить отсутствие в стратегических документах целостной системы показателей, которая бы позволила оценивать влияние цифровизации на качество государственного управления в его совокупности, а не через призму отдельных государственных функций или процессов (Южаков, Покида, Зыбуновская, Старостина, 2023; 2024).

Отдельно отметим, что выявление оценок гражданами рисков цифрового взаимодействия с государством на уровне официальных стратегических документов в сфере цифровизации государственного управления в настоящее время не предусмотрено.

Гипотеза, высказанная на старте исследования и подтверждавшаяся в прошедших его раундах, состоит в том, что, на наш взгляд, данный пробел может быть устранен за счет разработки, апробации и регулярного проведения (в качестве базы для «запуска» официального мониторинга) специализированного ежегодного соцопроса граждан.

⁵ Под государственными органами и учреждениями в настоящем исследовании подразумеваются любые органы власти федерального, регионального уровня, органы местного самоуправления, государственные бюджетные учреждения федерального, регионального и муниципального уровня, в которые обращались граждане по одному из выделенных в исследовании направлений (целей) (получение административных услуг, бюджетных услуг, подача жалобы и т.д.).

В анкете соцопроса респонденты были информированы об этом.

В вопросах анкеты проводимого в рамках данного исследования соцопроса, направленных на оценку гражданами цифровизации конкретного направления их взаимодействия с ГОиУ, поясняется, об оценке какого взаимодействия с ГОиУ идет речь в данном случае.

⁶ Что и было сделано авторским коллективом на старте исследования (в 2022 г.) исходя из действовавших на тот период стратегических документов по этой тематике.

⁷ Подробнее о стартовом, сохраняющем значение анализе проблемы см.: (Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., 2020); (Добролюбова Е.И. и др., 2021б).

Целью исследования рассматриваемой проблемы в 2025 г. стало выявление оценок гражданами эффектов и рисков цифровизации взаимодействия государства и граждан по состоянию на 2025 г. В качестве метода исследования, как и в предыдущие годы, использовался общероссийский соцопрос граждан. Опрос готовился и проводился по предложенным и в предыдущих раундах апробированным авторами методологии, методике и инструментарию в формате телефонного опроса. Подробно методика проведения социологического опроса изложена в статье авторского коллектива: «Цифровизация взаимодействия граждан и государства: оценка гражданами эффектов, рисков и перспектив» (Южаков и др., 2023).

Новизна предлагаемого авторским коллективом подхода заключается в комплексном изучении основных направлений цифрового взаимодействия граждан с государством, что позволяет получить полную картину оценки эффектов и рисков цифровизации государственного управления с позиции конечного бенефициара. Новизна проведенного в 2025 г. исследования состоит в оригинальности полученных данных, отражающих состояние предмета исследования в этот год исследования.

Краткий обзор исследований задач и возможностей оценки цифрового взаимодействия граждан и государства

Использование цифровых технологий в государственном управлении активно расширяется, что повышает эффективность государственного управления, способствует более оперативному и более комфортному взаимодействию государства и граждан (Морозова, Смирнова, Аничкина, 2023; Афанасьева, Коростышевская, 2024). Социологические опросы населения по вопросу цифровизации общества в целом и цифровизации госуправления в частности позволяют получить актуальные данные, проследить динамику оценок граждан относительно влияния цифровых технологий на их повседневную жизнь.

Краткий обзор зарубежных исследований

Обращение к зарубежным исследованиям показывает, что спектр тем изучения цифровизации государственного управления, в том числе с использованием социологических методов, достаточно широк. Исследуются вопросы цифрового участия граждан в принятии решений и выработке государственной политики (Fredriksson, Modigh, 2023; Shin, Floch et al., 2024; Lega, Giunta, Pirnay et al., 2024), в том числе электронное голосование (Turnbull-Dugarte, Devine, 2023), цифровое неравенство при взаимодействии с госорганами и учреждениями (Morte-Nadal, Esteban-Navarro, 2025; Traversa, Ivaldi, 2024), проектирование цифровых платформ по предоставлению государственных социальных услуг (Equey et al., 2024), ограничения (барьеры), препятствующие цифровизации (Irani et al., 2022), влияние цифровизации на снижение уровня коррупции (Liu, Bayramoglu, Mahmood et al., 2024), в частности повышение прозрачности системы госзакупок (Khorana et al., 2024), утечка данных в государственном секторе (Hamid, Huda, 2025), цифровизация сфер образования (Rahman et al., 2023; Kubikova et al., 2024) и здравоохранения (Doctor et al., 2023; Kanwel et al., 2024) и др.

Для оценки влияния цифровизации на результативность и эффективность государственного управления используются как данные различных междунаро-

ных индексов (Zou et al., 2023), так и данные социологических опросов (Gu et al., 2023; Li, Gu, 2025; Nguyen et al., 2024). Например, исследование влияния цифровизации на достижение целей устойчивого развития (далее – ЦУР) в Бразилии (Furtado et al., 2023) продемонстрировало, что цифровые инструменты могут быть успешно использованы для достижения ЦУР, в частности для достижения социального равенства, и способствовать таким образом устойчивому развитию.

Оценка влияния использования цифрового формата взаимодействия на удовлетворенность граждан Китая работой местного правительства в период пандемии (онлайн-опрос, 5982 респондента) показывает, что использование электронного правительства и восприятие его прозрачности положительно влияют на удовлетворенность граждан работой местного правительства в условиях чрезвычайных ситуаций (Gu et al., 2023). Исследование отношения к электронному правительству граждан Вьетнама (1000 респондентов, имеющих опыт использования электронного правительства) выявило, что вовлеченность граждан в развитие электронных форм взаимодействия с государством имеет значительное влияние на принятие электронного правительства (Nguyen et al., 2024).

Краткий обзор российских исследований

Отечественные исследования, как и зарубежные, в той или иной мере затрагивают различные аспекты взаимодействия граждан и государства, такие как получение в электронном формате государственных услуг, использование биометрии при взаимодействии с государством, оценку гражданами хода реализации национального проекта в сфере цифровизации государственного управления, риски цифровизации.

Так, комплексное исследование, посвященное изменениям в различных сферах жизни общества в результате развития цифровых технологий, провел Институт статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ (далее – ИСИЭЗ) (Стрельцова, Кузина, Полякова и др., 2025). Опросы проведены ИСИЭЗ в декабре 2022 г. и апреле-мае 2024 г. (более 10 тыс. человек в каждом опросе в возрасте 14 лет и старше). Более 85% общего числа опрошенных в рамках репрезентативного опроса в 2024 г. пользовались Интернетом за три предшествующих опросу месяца. Рассмотрен ряд вопросов цифровой трансформации, в том числе условия для цифровой трансформации, цифровые навыки россиян, их повседневные практики использования цифровых технологий, позитивные и негативные эффекты цифровой трансформации и др.

Отметим также, что ИСИЭЗ на регулярной основе проводятся исследования в области статистики цифровой экономики в России (Абашкин, Абдрахманова, Вишневский и др., 2025).

В марте 2024 г. Школа коммуникаций НИУ ВШЭ совместно с РОМИР исследовала отношение россиян к информационным технологиям (далее – ИТ) (НИУ ВШЭ, РОМИР, 2024). Был использован комплексный подход к применению методов исследования: «анализ обсуждений российского медиаполя» (1 млн сообщений) и репрезентативный опрос населения (n=2500, 18–65 лет, онлайн-опрос (CAWI), использована лонгитюдная панель РОМИР). Данные в отчете по результатам социологического опроса приводятся в разрезе социально-демографических групп. В фокусе исследования – активное расширение использования ИТ и их влияние на разные аспекты жизни общества, безопасность данных, использование ИИ.

В числе работ последних лет можно отметить публикацию представителей НИУ ВШЭ (Егоров, Филиппов, Ахременко, 2025), в которой предложен авторский подход к изучению факторов отношения граждан к государственным институтам и практикам, который, как указывают авторы, может дополнить традиционные опросные методы. Авторы обращают внимание на мотивацию отказа людей от каких-либо форм электронного обслуживания, цифровых госуслуг. На основании анализируемых публикаций в социальных сетях (более 1 тыс. комментариев к постам) с использованием разных методов анализа авторы рассматривают характеристики государственной услуги как факторы, влияющие на ее восприятие гражданами.

Среди комплексных исследований, посвященных цифровому развитию России, следует отметить ежегодные аналитические исследования по различным направлениям цифрового развития страны, выполненные АНО «Цифровая экономика» при поддержке Правительства России и Минцифры России. «Белая книга цифровой экономики» по итогам 2023 г. (АНО «Цифровая экономика», 2023) содержит ряд статистических и иных агрегированных данных относительно взаимодействия государства, бизнеса и общества, в том числе данные по аудитории Интернета, использованию гражданами ЕПГУ, данные по информационной безопасности России и др.

В 2024 г. завершилась реализация национального проекта «Цифровая экономика» (сроки реализации: 2018–2024 гг.). Согласно исследованию ВЦИОМ «Национальные проекты – 2024» (ВЦИОМ, 2025) о реализации в России национального проекта «Цифровая экономика» знают, слышали 55% респондентов. Осведомлены об использовании раздела «Здоровье» на портале госуслуг для записи к врачу, доступа к электронным медицинским документам, получения рецепта и т.д. – 88% общего числа опрошенных, а о переводе социально значимых госуслуг (запись в кружки и секции, «Европротокол-онлайн», поступление в вуз онлайн, «Госуслуги Авто» и др.) в электронную форму – 86%. В рамках оценки эффективности реализации нацпроекта 88% респондентов отмечают, что выросло количество онлайн-сервисов в сфере госуслуг, 74% наблюдают повышение цифровой грамотности людей.

Результаты ряда исследований демонстрируют настороженное отношение россиян по вопросу информационной безопасности: по данным ВЦИОМ (март 2024 г., телефонное интервью, 1600 респондентов от 18 лет и старше) (ВЦИОМ, 2024), 68% респондентов испытывают опасения, что их персональные данные (пароли, банковские счета) (далее – ПД) могут быть украдены в Интернете, могут быть взломаны аккаунты в соцсетях, личные кабинеты на сайтах, 31% опрошенных таких опасений не испытывает. Весомая доля респондентов считает, что не сможет защитить свои устройства (смартфоны и компьютеры) от вредоносных вирусов и программ, кибератак (44%), выше доля таких ответов среди возрастных граждан. В отношении использования новых технологий (умные устройства, ИИ) мнения россиян разделились: 33% считают, что они не повлияют на сохранность ПД, 32% считают, что они снизят ее, 23% думают, что благодаря новым технологиям сохранность ПД увеличится.

Аналогичные опасения россиян в отношении безопасности своих персональных данных фиксируют и другие исследования (НАФИ, 2024; Adindex, 2023).

Опасения россиян обусловлены возможными негативными последствиями для них, главным образом хищением средств с личных счетов и кражей персональных данных. Большинство опрошенных первостепенную роль в защите ПД отводят правоохранительным органам и государству.

Между тем рост уровня цифровой грамотности россиян приостановился. Соответствующие данные с 2018 г. на регулярной основе получает НАФИ (НАФИ, 2025). По данным 2024 г. показатель (индекс) цифровой грамотности составил довольно высокое значение – 71 п.п. (из максимально возможных 100 п.п.). По сравнению с замером 2018 г. индекс существенно увеличился (в 2018 г. 52 п.п.), однако он не повышается уже в течение трех лет.

Исследования различных аспектов взаимодействия граждан и государства с использованием цифровых технологий (получения в электронном формате государственных услуг, оценки гражданами хода реализации национального проекта в сфере цифровизации государственного управления, рисков цифровизации) имеют очевидное значение для понимания взаимодействия граждан и государства и в целом для цифровизации государственного управления. Однако (и в этом их ограничение) эти исследования не ориентированы на комплексное выявление оценок гражданами эффектов и рисков цифрового взаимодействия с государством в лице его органов и учреждений. Они касаются отдельных аспектов, но не цифровизации всех государственных функций. Как правило, они посвящены наиболее массовым государственным функциям, таким как административные госуслуги или контрольно-надзорная деятельность, но не учитывают все сформировавшиеся направления цифровизации взаимодействия граждан и ГОиУ, не рассматривают это взаимодействие с использованием цифровых технологий с позиций опыта личного участия граждан во взаимодействии с ГОиУ, а также с учетом возможности последующей оценки влияния цифровизации на повышение качества государственного управления в целом (цифровизация рассматривается скорее как самоцель, а не как средство повышения результативности и эффективности деятельности государства). Важно, что исследования, посвященные рискам цифровизации, как правило, освещают лишь какой-то один вид риска (утечка ПД, риск применения ИИ) и поэтому не позволяют осуществлять системную оценку рисков взаимодействия граждан с ГОиУ в цифровом формате.

На наш взгляд, в отличие от упомянутых исследований предложенная и реализуемая в РАНХиГС методика позволяет избежать этих ограничений и ориентирует именно на комплексное выявление оценок гражданами эффектов и рисков их цифрового взаимодействия с ГОиУ в отношении цифровизации всех государственных функций и цифровизации всех сформировавшихся (восьми выявленных) направлений цифровизации взаимодействия граждан и ГОиУ, исходя из опыта личного участия граждан во взаимодействии с ГОиУ с использованием цифровых технологий, с учетом формирования возможности последующей оценки влияния цифровизации на повышение качества госуправления в целом.

Результаты применения этой методики при проведении РАНХиГС в 2025 г. очередного ежегодного соцопроса граждан, ориентированного на выявление оценок ими эффектов и рисков цифровизации их взаимодействия с ГОиУ, представлены далее.

Оценка гражданами эффектов их цифрового взаимодействия с государственными органами и учреждениями

Основным методом получения эмпирических данных выступил телефонный опрос взрослого населения (18 лет и старше) Российской Федерации (САТИ-опрос), представляющего различные социально-демографические группы. Объем выборочной совокупности в 2025 г. составил 2000 респондентов в 50 субъектах Российской Федерации, представляющих все федеральные округа⁸.

Опрос проведен со 2 по 15 апреля 2025 г. Использовалась вероятностная многоступенчатая стратифицированная выборка с контролируемыми параметрами (метод квот). Квотирование по каждому субъекту осуществлялось по полу, возрасту, образованию и типу населенного пункта.

Проведение телефонного интервью осуществлялось методом случайной генерации, с использованием кодов для генерации мобильных и стационарных номеров, представленных в реестре российской системы, и плана нумерации. Доля стационарных телефонов, по которым совершены результативные звонки и проведены интервью, составила 24%, мобильных телефонов – 76%.

Распределение основных социально-демографических характеристик респондентов опроса 2025 г. представлено в Таблице 1.

Таблица 1

Социально-демографические характеристики выборки, реализованной в опросе 2025 г.

Социально-демографические характеристики	Доля в общем числе опрошенных, %
Мужчины / женщины	44,0 / 56,0
Возрастные группы, лет: 18–24 / 25–29 / 30–39 / 40–49 / 50–59 / 60 и старше	9,2 / 7,0 / 20,3 / 17,8 / 19,4 / 26,3
Образование: высшее или незаконченное высшее / среднее специальное / полное среднее / неполное среднее, начальное	40,3 / 41,5 / 14,5 / 3,7
Место проживания: столичные, краевые или областные центры / иные города / села	39,3 / 35,9 / 24,8
Уровень материального положения (субъективная оценка): высокий / средний / низкий / затруднились ответить	29,3 / 58,1 / 10,9 / 1,7
Основное занятие: занятые по найму / руководители предприятий / ИП без наемных работников, самозанятые / пенсионеры / занятые домашним хозяйством, временно не работающие / студенты, учащиеся / другое	46,2 / 3,6 / 9,5 / 24,7 / 3,3 / 4,0 / 4,1 / 4,6
Наличие инвалидности: нет / да	90,5 / 5,5

Источник: Данные соцопроса РАНХиГС, 2025 г.

⁸ Это в целом соответствует объему выборочной совокупности соцопросов, проведенных ранее. В 2024 г. – 2000 респондентов, в 2023 г. – 2029 респондентов, в 2022 г. – 2010 респондентов.

В целом оно соответствует данным официальной статистики⁹ и результатам опросов прошлых раундов мониторинга, что позволяет корректно проводить сопоставления данных (Южаков, Покида, Зыбуновская, Старостина, 2023).

Согласно методике исследования, выявлялись оценки гражданами эффектов цифровизации по каждому из выявленных сформировавшихся направлений цифрового взаимодействия граждан с ГОиУ.

При этом, по данным соцопроса 2025 г., в сумме в ответах респондентов отмечено наличие, хоть и в разной степени, всех рассматриваемых эффектов цифровизации госуправления¹⁰.

В первую очередь, значительное большинство граждан соглашались с тем, что использование цифровых технологий (далее – ЦТ) обеспечивает повышение удобства обращения за административными госуслугами¹¹ и качества их предоставления (82,3% опрошенных в 2025 г.)¹².

Весьма заметен для респондентов и такой эффект цифровизации госуправления, как экономия для граждан времени на взаимодействии с ГОиУ. Его наличие признали 80,3% граждан.

Значительная доля респондентов высоко оценила утверждения, что: «ЦТ обеспечивают равный доступ всех к госуслугам» (74,8%); «цифровизация позволяет сократить сроки оказания госуслуг» (74,1%).

Наименее заметны для граждан эффекты цифровизации госуправления, отраженные в следующих оцениваемых респондентами суждениях: а) «ЦТ не позволяют госорганам и учреждениям действовать по своему усмотрению»; б) «цифровые технологии снижают уровень коррупции».

Данные за весь период наблюдения (2022–2025 гг.) показывают, что большинство эффектов цифровизации в госуправлении граждане стали замечать чаще.

⁹ Итоги ВПН-2020. URL: <https://rosstat.gov.ru/vpn/2020> (дата обращения: 14.04.2025).

¹⁰ Респонденты оценивали представленные им в анкете утверждения о наличии преимуществ, создаваемых внедрением ЦТ во взаимодействие ГОиУ с гражданами (это 13 эффектов, перечисленных на рис. 1).

Они оценивали эти утверждения по пятибалльной шкале, где 1 балл указывал на абсолютное несогласие с утверждением о наличии каждого эффекта, а 5 баллов – на полное согласие с ним. При обработке данных проводился подсчет доли ответов с оценками 4 и 5 баллов в общем количестве ответов. Фактически тем самым определяется доля граждан, признающих наличие соответствующего эффекта (вида эффектов), которую, на наш взгляд, можно рассматривать и как показатель распространенности соответствующего эффекта, и как оценку гражданами его значимости.

¹¹ То есть госуслуг, связанных с подтверждением по запросам граждан их прав, например, на получение выплат, на получение бюджетных, социальных госуслуг, в том числе на образование, на лечение.

¹² Высокая оценка использования ЦТ в связи с получением госуслуг не случайна, так как в этой сфере на протяжении ряда лет ведется активная работа со стороны государства по совершенствованию их предоставления гражданам в цифровом виде. Функционирует и регулярно совершенствуется портал ЕПГУ, которым могут воспользоваться граждане для обращений по различным вопросам в электронном виде (в том числе получить госуслуги, оплатить штрафы и госпошлины, записаться к врачу, получить сведения и др.). Существуют и другие государственные порталы, где граждане могут в дистанционной форме взаимодействовать с госорганами, например, региональные порталы госуслуг, портал ФНС. Следует отметить возможности использования мобильных приложений государственных сервисов для удобства пользователей.

Рисунок 1

**Оценка гражданами наличия преимуществ (эффектов)
цифровизации госуправления, по данным опросов 2022–2025 гг.:
доля респондентов, оценивших их наличие на 4 и 5 баллов
по пятибалльной системе, % от общего числа опрошенных**



Примечание: * вариант ответа добавлен в 2024 г.

Источники: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных РАНХиГС в 2022–2025 гг. (– и далее, если не указано иное).

Наиболее заметные изменения, по сравнению с 2022 г., наблюдаются в оценках использования технологий цифрового контроля, цифровой фиксации инцидентов в целях улучшения общественной безопасности, снижения аварийности и др. (+13,6 п.п.).

Сейчас граждане больше осознают преимущества этих технологий для обеспечения личной безопасности.

В этих оценках, очевидно, отражается то, что данное направление цифровизации госуправления в последние годы активно развивается. Например, используются камеры фото- и видеофиксации для контроля автодорожной ситуации, камеры в общественных местах, в жилых районах, в жилых домах (подъездные, дворовые) в целях обеспечения безопасности жителей.

В отношении этого эффекта цифровизации можно упомянуть статистику Научного центра БДД МВД России: «в 2024 г. возбуждено 255,1 млн дел об административных правонарушениях в сфере БДД, из которых 93% – в автоматическом режиме в ходе эксплуатации комплексов фотовидеофиксации»¹³. По информации МВД Москвы, каждое пятое преступление раскрывается с помощью систем наблюдения; за последние 10 лет благодаря камерам на 23,3% сократилось общее число зарегистрированных преступлений в Москве¹⁴.

В изучаемом перечне эффектов цифровизации особенно выделяются те, отношение к которым за несколько лет в восприятии граждан практически не изменилось:

- 1) 70,9% опрошенных в опросе 2025 г. согласны с тем, что «цифровые технологии позволяют гражданам сэкономить деньги». Доля таких респондентов уменьшилась на 0,2 п.п. относительно опроса 2022 г.;
- 2) цифровые технологии снижают уровень коррупции (+1,3 к 2022 г.). При этом наличие эффекта цифровизации госуправления в отношении снижения уровня коррупции россияне из года в год отмечают нечасто (на уровне 40–44%). Вероятно, по мнению большинства, ЦТ не способны решить окончательно проблемы в этой области.

В целом такие оценки данных эффектов цифровизации госуправления показывают, что цифровизация в общественном мнении не является (или пока не стала) панацеей от всех существующих проблем в обществе.

В плане полученных оценок стоит отметить, что ЦТ могут влиять на ситуацию с коррупцией неоднозначно. С одной стороны, «безбумажный» способ получения госуслуг обладает антикоррупционным потенциалом, так как минимизирует необходимость непосредственного взаимодействия госорганов и получателей услуг. Повышается прозрачность принимаемых решений.

С помощью технологий ИИ для профилактики коррупционных нарушений в 2022 г. создана государственная информационная система противодей-

¹³ Научным центром БДД МВД России подготовлен информационно-аналитический обзор «Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2024 году» // Научный центр БДД МВД России. 01.07.2025. URL: <https://xn--90aga7a7b.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/66822927/> (дата обращения: 28.10.2025).

¹⁴ Маскировка не поможет: система распознавания лиц в Москве выдает результат точнее 99% // Комсомольская правда. 08.04.2025. URL: <https://www.msk.kp.ru/daily/27683/5072815/> (дата обращения: 25.04.2025).

ствия коррупции «Посейдон»¹⁵. В то же время активное развитие цифровых технологий стимулирует появление новых видов коррупционных нарушений, в том числе «е-коррупцию» с использованием криптовалюты (Меняйло, Крупенников, 2023).

Как показывают данные опроса, предшествующий опыт граждан по цифровому взаимодействию с государством отражается на их восприятии эффектов цифровизации, увеличивая позитивные оценки. Например, среди тех граждан, кто в течение 2024 г. использовал возможности цифровых технологий при обращении за административными госуслугами, 90,0% согласились с тем (сумма 4 и 5 баллов), что цифровизация повышает удобство обращения за госуслугами и качество их предоставления. Аналогично значительно выше среднего (88,4%) гражданами оценена возможность с помощью цифровизации сэкономить время на взаимодействии с ГОиУ. На пользу использования ЦТ для обеспечения равного доступа всех к госуслугам указали 82,5%, для сокращения сроков оказания госуслуг – 81,8%.

Однако такие высокие оценки наблюдаются только в том случае, если респонденты остались довольны своим предшествующим опытом использования ЦТ. Если граждане в результате получения административных госуслуг с использованием ЦТ указали, что цифровизация позволила улучшить доступность и качество этих госуслуг, то среди них 93,2% соглашались с пользой цифровизации для повышения удобства обращения и качества получения госуслуг. Если граждане остались не удовлетворены этим опытом, соответствующая оценка составляет только 56,0%.

Оценки респондентами эффектов цифровизации госуправления дифференцированы по социально-демографическим группам граждан. Реже отмечают эффекты цифровизации госуправления граждане социально-уязвимых групп, среди которых респонденты 60 лет и старше, пенсионеры, люди с инвалидностью, граждане с низким уровнем материального достатка. Эти же граждане реже используют ЦТ при взаимодействии с государством.

Например, о том, что цифровизация помогает сэкономить деньги, сообщили 77,5% респондентов с высоким уровнем материального положения, 71,0% – со средним уровнем доходов, 53,7% – с низким.

Как правило, ниже оценивают эффекты цифровизации граждане с низким уровнем цифровых навыков. Например, среди респондентов, считающих высоким уровень своих цифровых навыков, 89,5% высоко оценили эффекты использования ЦТ для удобства обращения за госуслугами, при наличии среднего уровня цифровых навыков на это указали 82,6%, низкого – 66,2%.

По всем изучаемым эффектам цифровизации госуправления реже дают высокие оценки люди, не доверяющие государственным органам и учреждениям.

Например, если среди респондентов, доверяющих ГОиУ, высоко оценили использование технологий цифрового контроля, цифровой фиксации инциден-

¹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. N 232 «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции “Посейдон” и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/404436076/> (дата обращения: 25.04.2025).

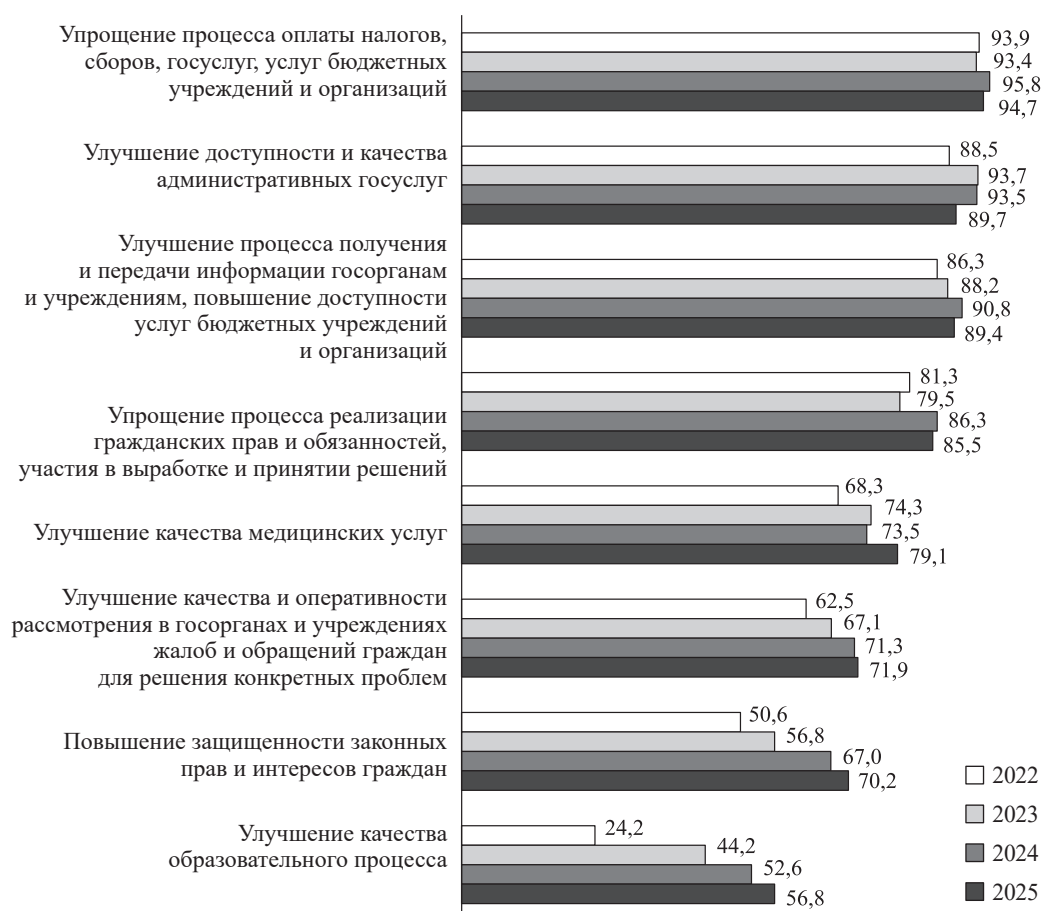
тов для общественной безопасности 76,8%, то среди участников опроса, не доверяющих ГОиУ, так же считают только 45,7%.

Аналогично в отношении пользы ЦТ для снижения коррупции высказались 47,8% среди доверяющих ГОиУ, и только 20,0% так считают в группе тех, кто сообщил, что госорганам и учреждениям не доверяет.

Обращаясь к вопросу удовлетворенности граждан использованием ЦТ при взаимодействии с ГОиУ, можно отметить, что не все направления электронного взаимодействия оказывают одинаковое влияние на оценки пользователей. Тем не менее результаты опроса показывают, что по большинству направлений граждане демонстрируют высокий уровень удовлетворенности (рис. 2).

Рисунок 2

Динамика удовлетворенности пользователей возможностями ЦТ по каждому отдельному направлению цифрового взаимодействия с ГОиУ за 2022–2025 гг., % от числа использовавших ЦТ по соответствующим направлениям взаимодействия



Например, значительная часть респондентов, воспользовавшихся соответствующей формой цифрового взаимодействия с ГОиУ, уверены, что цифровизация упрощает процесс оплаты налогов и сборов, госуслуг, иных услуг (94,7%),

улучшает доступность и качество госуслуг (89,7%), улучшает процесс получения и передачи информации в ГОиУ (89,4%), упрощает процесс реализации гражданских прав и обязанностей (85,5%). При этом стоит отметить, что эти направления цифрового взаимодействия с государством стабильно высоко оцениваются гражданами за все время проведения социологического мониторинга (с 2022 г.). Отмечаемые изменения в сравнении с данными по прошлым замерам укладываются в рамки статистической погрешности.

По остальным направлениям цифрового взаимодействия граждан с ГОиУ стартовые позиции на момент начала первого исследования (2022 г.) были значительно ниже, однако ежегодно, по данным замеров, наблюдается большая уверенность пользователей в их полезности.

С 2022 г. на 19,6 п.п. выросла уверенность заявителей в том, что цифровизация повышает защищенность законных прав и интересов граждан. В 2025 г. такого мнения придерживаются уже 70,2% из тех респондентов, кто обращался в соответствующие органы за защитой.

Наиболее существенные изменения произошли в части использования возможностей дистанционного обучения. В текущем опросе доля тех, кто самостоятельно (или его дети, внуки) пользовался такими возможностями и заявил, что дистанционное обучение с использованием ЦТ позволяет улучшить качество образовательного процесса, составила 56,8%. В 2022 г. на долю респондентов с такой позицией приходилось только 24,2%. За четыре года рост составил 32,6 п.п.

В отношении дистанционного образования можно отметить следующие особенности, определяющие изменения оценок. Во-первых, в 2022 г. опрос фиксировал эффекты от внедрения цифровых технологий во время пандемии COVID-19, когда общество ни морально, ни технически еще не было готово к столь стремительному использованию дистанционных форм обучения. С тех пор граждане адаптировались к новым технологиям и дистанционное обучение уже не выступает вынужденной мерой. Во-вторых, существенно изменился состав пользователей дистанционных форм обучения. В настоящее время это уже не только родители (а также бабушки и дедушки) школьников, а граждане, самостоятельно выбравшие эту форму обучения в личных целях.

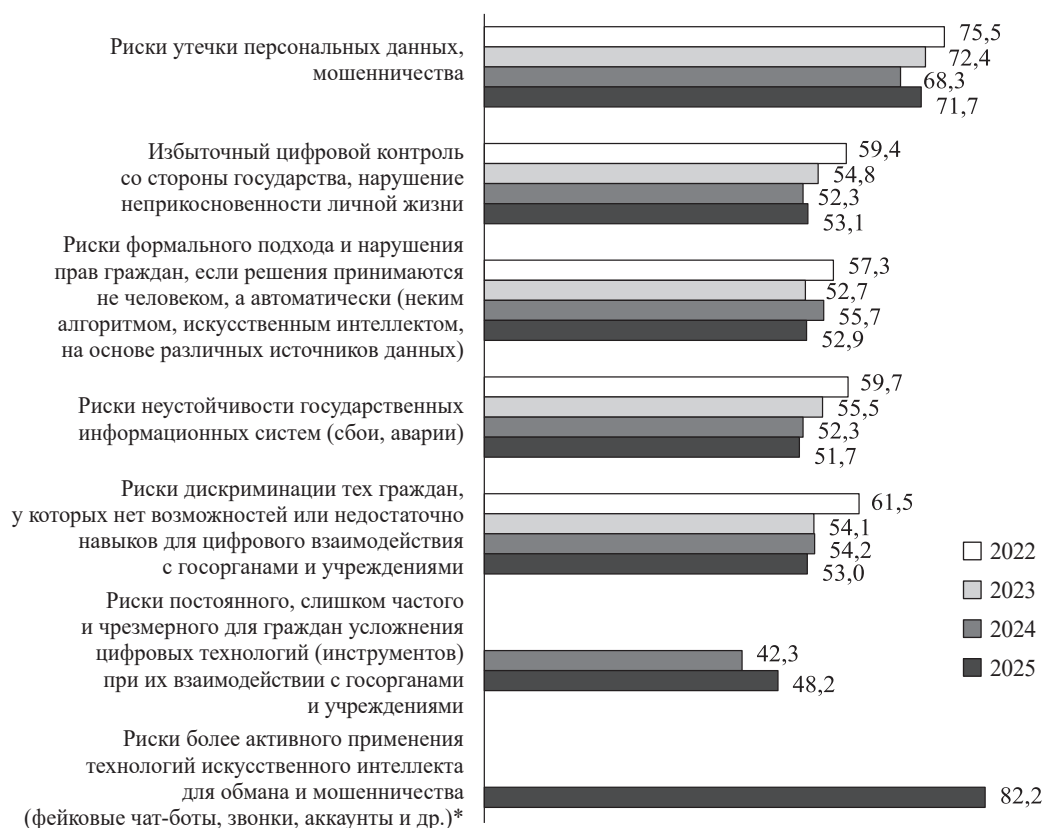
Оценка гражданами рисков их цифрового взаимодействия с государственными органами и учреждениями

В целом, население замечает не только положительные стороны цифрового взаимодействия с ГОиУ, но и многочисленные риски, обусловленные им. Согласно методике исследования, выделен ряд таких рисков для их оценки респондентами (всего семь). В исследовании 2025 г. в перечень изучаемых рисков добавлены риски более активного применения технологий ИИ для обмана и мошенничества в связи с актуализацией данной проблематики в последнее время (выявленные оценки гражданами использования технологий ИИ при взаимодействии с ГОиУ и итоги их анализа планируется представить в рамках отдельной статьи).

Данные опроса 2025 г. показывают, что в оценках всех выделенных для анализа рисков преобладает доля тех, кто считает их уровень высоким (по сумме ответов «скорее высокий» и «очень высокий») (рис. 3).

Рисунок 3

**Доля респондентов, считающих высокими следующие риски
цифрового взаимодействия с ГОиУ, % от общего числа
респондентов опросов соответствующих лет**



Примечание: *вариант ответа добавлен в 2025 г.

Наименее остро воспринимаются риски постоянного слишком частого и чрезмерного для граждан усложнения ЦТ при их взаимодействии с ГОиУ. Тем не менее о высоком уровне этих рисков заявили 48,2%, что указывает на проблемы в этой области в восприятии россиян.

Исключение составляет молодежь, которая значительно реже отмечает такие проблемы (33,0% в возрастной группе 18–24 года, 40,0% в возрастной группе 25–29 лет) в силу своих социально-демографических особенностей – большая мобильность в плане освоения новых технологий, что обусловлено социализацией в условиях цифровой среды.

Наиболее остро воспринимаются респондентами риски утечки персональных данных, мошенничества и связанные с ними риски более активного применения технологий ИИ для обмана и мошенничества (фейковые чат-боты, звонки, аккаунты и др.): 71,7% и 82,2% респондентов соответственно указали на их высокий уровень. Столь высокий уровень опасений населения в отношении потенциальных угроз цифровизации говорит о необходимости внимательного и взвешенного подхода со стороны государства к внедрению новых техно-

логий с применением разных мер информационной защиты в цифровой среде. Данные оценки респондентов в целом аналогичны оценкам респондентов, участвовавших в опросе ВЦИОМ (ВЦИОМ, 2024): 68% респондентов, согласно данному исследованию, испытывали опасения, что их персональные данные могут быть украдены в Интернете, могут быть взломаны аккаунты в соцсетях, личные кабинеты на сайтах и т.д.

О проблеме безопасности личных данных свидетельствуют также другие данные проведенного социологического опроса: в течение 2024 г. 59,8% респондентов сталкивались с попытками обмана (мошенничества) на основе кражи или другого неправомерного использования персональных данных, в том числе с применением технологий искусственного интеллекта (фейковые чат-боты, фейковые звонки, фейковые аккаунты и др.).

В этой группе респондентов опасения относительно рисков кибербезопасности соответственно выше, чем в среднем по выборке: доля ответов о высоком уровне рисков утечки персональных данных, мошенничества составила 77,7%, а о высоком уровне рисков более активного применения технологий ИИ для обмана и мошенничества – 87,9% (при средних значениях – 71,7% опрошенных, посчитавших высоким уровень рисков утечки персональных данных, мошенничества вообще, и 82,2% опрошенных, посчитавших высоким уровень рисков касательно применения для обмана и мошенничества технологий ИИ). В этих случаях предшествующий позитивный/негативный опыт граждан по использованию ЦТ влияет на их восприятие рисков. Более остро воспринимаются эти риски также людьми, имеющими высшее образование (соответственно 76,3% и 87,2%), жителями административных центров (76,1% и 85,8%), ИП и самозанятыми (78,8% и 88,4%).

На оценках всех изучаемых рисков отражается уровень доверия граждан госорганам и учреждениям. Если это доверие отсутствует, то по большинству рисков об их высоком уровне заявляет больше респондентов. Например, в этом случае о высоком уровне рисков избыточного цифрового контроля со стороны государства сообщили 70,5% граждан, о рисках утечки персональных данных, мошенничества с их использованием – 81,5%, о рисках более активного применения технологий ИИ для обмана и мошенничества – 87,2%.

Поэтому для снижения уровня рисков в восприятии граждан следует укреплять их доверие государству, что положительно скажется на чувстве безопасности, защищенности от каких-либо проблем в сфере использования ЦТ. Важна доверительная цифровая среда во взаимоотношениях государства с населением. Однако следует отметить, что восприятие рисков в свою очередь влияет на оценки доверия государству: при высоком уровне воспринимаемых рисков выше доля тех, кто не доверяет ГОиУ.

Анализ динамики воспринимаемых рисков цифровизации показывает некоторое снижение их остроты (рис. 3). Например, в оценках респондентов к 2022 г. уровень рисков дискриминации тех граждан, у которых нет возможностей или недостаточно навыков для цифрового взаимодействия с госорганами и учреждениями, снизился на 8,5 п.п., уровень рисков неустойчивости государственных информационных систем (сбои, аварии) снизился на 8,0 п.п., и на 6,3 п.п. снизился уровень рисков избыточного цифрового контроля со стороны государства.

Отмеченные изменения могут быть обусловлены тем, что население в целом привыкает к цифровой среде, адаптируется к цифровым процессам, соответственно, менее остро воспринимает риски цифровизации. Стоит обратить внимание и на активную деятельность государства в плане развития цифровых технологий и мерах по кибербезопасности и повышению ответственности за незаконное распространение персональных данных. Однако говорить об устойчивой тенденции снижения уровня рисков пока рано. В частности, следует учитывать фактическую ситуацию в сфере кибербезопасности¹⁶.

Отдельно стоит обратить внимание на риски постоянного, слишком часто и чрезмерного для граждан усложнения цифровых технологий при взаимодействии с государственными органами и учреждениями, которые демонстрируют не снижение, а повышение их уровня в оценках респондентов (+5,9 п.п. к 2024 г.). В данном случае необходимо учитывать, что при условии интенсивного расширения и усложнения ЦТ гражданам может не хватать имеющихся цифровых навыков.

Заключение

Таким образом, по данным проведенного РАНХиГС в 2025 г. соцопроса граждан, направленного на выявление оценок ими эффектов и рисков цифровизации их взаимодействия с ГОиУ, респонденты в основном отмечают положительные эффекты цифровизации госуправления. При этом в первую очередь они признают выгоды цифровизации, связанные с получением госуслуг.

По итогам соцопроса 2025 г. с учетом динамики всех раундов соцопроса (2022–2025 гг.) можно сформулировать следующие предложения:

1. При разработке стратегических документов, планов дальнейшей цифровизации взаимодействия граждан и ГОиУ (и госуправления в целом) важно учитывать, что оценки гражданами наличия создаваемых цифровизацией преимуществ (эффектов) достаточно высоки, но значимо дифференцированы по их видам: от 41% респондентов, считающих, что использование ЦТ снижает коррупцию, до 82,3% респондентов, считающих, что ЦТ повышают удобство обращения за административными госуслугами.

В связи с этим имеет смысл целенаправленно поддерживать «отстающие», но значимые эффекты цифровизации госуправления. Так, обращает на себя внимание оценка гражданами эффекта использования цифровых технологий для решения проблемы коррупции. Сегодня, согласно оценкам респондентов, в этом вопросе цифровизация помогает недостаточно.

2. Дальнейшее использование цифровых технологий для улучшения взаимодействия государства с гражданами и в целом госуправления предполагает:

- достаточную и по возможности опережающую цифровую подготовку граждан;
- повышение доверия граждан государственным органам и учреждениям как к субъектам цифровизации.

¹⁶ РФ заняла в 2024 году пятое место по числу утекших личных данных // InfoWatch: ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/23439577> (дата обращения: 27.03.2025).

3. Следует, *исходя из оценок граждан*, предпринять следующие меры по минимизации потенциальных угроз цифрового взаимодействия государства с гражданами:

- обратить специальное внимание на необходимость совершенствования киберзащиты россиян;
- принять и осуществлять комплекс мероприятий, направленных на защиту интересов граждан и включающих как усиление ответственности виновного, так и повышение цифровой грамотности населения, внедрение современных технологий и методов защиты паролей и банковских счетов;
- обучать кадры для работы в сфере информационной безопасности, а также расширять осведомленность россиян в вопросах использования цифровых технологий, в том числе по обеспечению безопасности своих персональных данных.

4. Для практического использования результатов фактически проводимого (в формате серии соцопросов) мониторинга оценок гражданами эффектов и рисков цифровизации взаимодействия государства и граждан целесообразно также *предусмотреть* в действующих и (или) разрабатываемых стратегических документах по вопросам цифровизации госуправления (в том числе в части оценки его цифровой зрелости) *в качестве обязательных следующие моменты*:

- 1) показатель (показатели) результативности цифровизации госуправления оценки гражданами эффектов и рисков цифровизации взаимодействия государства с гражданами и его (их) целевых значений;
- 2) проведение официального мониторинга достижения этого (этих) показателя (ей) в формате ежегодного общероссийского соцопроса граждан, направленного на выявление оценки гражданами эффектов и рисков цифровизации их взаимодействия с ГОиУ;
- 3) учет итогов указанного мониторинга – официальное рассмотрение вопроса о необходимости (отсутствии необходимости) коррекции действующих решений по вопросам цифровизации взаимодействия ГОиУ с гражданами и в целом по вопросам госуправления, связанным с достижением целевых значений предлагаемого показателя результативности цифровизации госуправления.

При этом, на наш взгляд, целесообразно также использовать (1) для подготовки требований к указанному официальному мониторингу оценки гражданами цифровизации их взаимодействия – разработанные и применяемые РАНХиГС методику и инструментарий соцопросов, составляющих в настоящее время ее фактический мониторинг, и (2) для определения желаемой динамики улучшений и целевых значений указанного показателя в качестве его стартовых значений – его значения, выявленные в указанных соцопросах РАНХиГС 2022 или 2025 г.

Официальный мониторинг оценок гражданами эффектов и рисков цифровизации взаимодействия государства с гражданами (или шире – цифровизации государственного управления) можно предусмотреть в качестве самостоятельного мониторинга указанных оценок или как процедуру в рамках ежегодного мониторинга достижения установленной Указом Президента Российской Фе-

дерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» N 309 от 07.05.2024¹⁷ национальной цели развития – «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы».

Для реализации представленных предложений может понадобиться дальнейшее обсуждение следующих моментов: компонентов использованной в данном исследовании методики соцопроса, направленной на выявление оценок гражданами цифровизации их взаимодействия с ГОиУ, в том числе в части определения рассматриваемых в опросе направлений цифровизации этого взаимодействия и формулировок оцениваемых эффектов (утверждений об эффектах) цифровизации взаимодействия граждан с ГОиУ; возможности на основе более углубленного анализа данных этого опроса оценить влияние цифровизации госуправления на его качество.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Абашкин В.Л., Абдрахманова Г.И., Вишневский К.О., Гохберг Л.М. и др. Индикаторы цифровой экономики: 2025: статистический сборник. Москва: ИСИЭЗ ВШЭ, 2025.
2. Аналитический центр НАФИ. Доля пользователей мобильного банка растет, но россияне становятся менее бдительными. 2024. URL: <https://nafi.ru/analytics/dolya-polzovateley-mobilnogo-banka-rastet-no-rossiyane-stanovyatsya-menee-bditelnymi/> (дата обращения: 11.04.2025).
3. Аналитический центр НАФИ. Индекс цифровой грамотности–2024: цифровая грамотность россиян не растет третий год подряд. 2025. URL: <https://nafi.ru/analytics/index-tsifrovoy-gramotnosti-2024-tsifrovaya-gramotnost-rossiyan-ne-rastet-trety-god-podryad/> (дата обращения: 06.04.2025).
4. АНО «Цифровая экономика». Белая книга цифровой экономики: онлайн-версия. 2023. URL: <https://цифроваяэкономика.рф/auditorium/> (дата обращения: 06.04.2025).
5. Афанасьева О.Н., Коростышевская Е.М. Проблемы внедрения цифровых технологий в государственное управление и формирования умного правительства // Экономика науки. 2024. Т. 10, № 4. С. 52–62. DOI:10.22394/2410-132X.478
6. Всероссийский центр изучения общественного мнения. Аналитический обзор «Национальные проекты – 2024». 2025. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/nacionalnye-proekty-2024> (дата обращения: 15.05.2025).

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» N 309 от 07.05.2024. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/73986?erid=2SDnjc45hpG> (дата обращения: 17.06.2025).

7. Всероссийский центр изучения общественного мнения. Аналитический обзор «Цифровая самооборона». 2024. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/cifrovaia-samooborona> (дата обращения: 25.03.2025).
8. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Клочкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
9. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Мониторинг и оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления: методические подходы. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
10. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021а.
11. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Цифровая трансформация государственного управления: оценка результативности и эффективности. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021б.
12. Егоров В.Ю., Филиппов И.Б., Ахременко А.С. Войти через Госуслуги? Факторы отношения к сервисам электронного правительства в социальных медиа // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2025. № 1. С. 214–239. DOI:10.14515/monitoring.2025.1.2554
13. Морозова С.С., Смирнова Ю.Г., Аничкина, А.В. Гражданин и государство: особенности взаимодействия в условиях цифровизации государственного управления // Креативная экономика. 2023. Т. 17, № 5. С. 1883–1896. DOI:10.18334/ce.17.5.117973
14. НИУ ВШЭ, Ромир. Отчет «Информационные технологии в восприятии россиян – 2024». 2024. URL: <https://cmd.hse.ru/incomm/research/news/933944676.html> (дата обращения: 03.04.2025).
15. Стрельцова Е.А (рук. авт. колл.), Кузина Л.С., Полякова В.В. и др. Жизнь онлайн: цифровая трансформация российского общества. М.: ИСИЭЗ ВШЭ, 2025.
16. Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Цифровизация взаимодействия граждан и государства: оценка гражданами эффектов, рисков и перспектив // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 33–73. DOI:10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73
17. Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Влияние цифровизации на качество государственного управления – через призму оценок граждан (на основе социологических опросов РАНХиГС 2022–2024 гг.) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 85–109. DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-2-85-109
18. 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.
19. Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 165–174.

20. Adindex. Больше трети опрошенных россиян не чувствуют себя в безопасности в сети. 2023. URL: <https://adindex.ru/news/researches/2023/11/20/317351.phtml> (дата обращения: 25.03.2025).
21. Doctor E., Eymann T., Fürstenau D., Gersch M., Hall K., Kauffmann A.L., Schulte-Althoff M., Schlieter H., Stark J., Wyrski K. A Maturity Model for Assessing the Digitalization of Public Health Agencies: Development and Evaluation // *Business & Information Systems Engineering*. 2023. DOI:10.1007/s12599-023-00813-y
22. Equey C., Priftis A., Trabichet J.-P., Hutzli V. Designing a digital citizen-centered service // *Technological Forecasting & Social Change*. 2024. DOI:10.1016/j.techfore.2024.123280
23. Fredriksson M., Modigh A. Public involvement in the Swedish health system: citizen dialogues with unclear outcomes // *BMC Health Services Research*. 2023. DOI:10.1186/s12913-023-09947-x
24. Gu E., Meng T., Wang H., Zhang A. Government Use, Perceived Transparency, Public Knowledge of Government Performance, and Satisfaction with Government: An Analysis of Mediating, Moderating, and Framing Mechanisms Based on the COVID-19 Outbreak Control Survey Data from China // *Social Indicators Research*. 2023. DOI:10.1007/s11205-023-03135-4
25. Furtado L.S., Coelho da Silva T.L., Fontenele Ferreira M.G., Fernandes de Macedo J.A., de Melo Lima Cavalcanti Moreira J.K. A framework for Digital Transformation towards Smart Governance: using big data tools to target SDGs in Ceará, Brazil // *Journal of Urban Management*. 2023. DOI:10.1016/j.jum.2023.003
26. Hamid S., Huda M.N. Mapping the landscape of government data breaches: A bibliometric analysis of literature from 2006 to 2023 // *Social Sciences & Humanities Open*. 2025. DOI:10.1016/j.ssaho.2024.101234
27. Irani Z., Abril R.M., Weerakkody V., Omar A., Sivarajah U. The impact of legacy systems on digital transformation in European public administration: Lesson learned from a multi case analysis // *Government Information Quarterly*. 2022. DOI:10.1016/j.giq.2022.101784
28. Kanwel S., Ma Z., Li M., Hussain A., Erum N., Ahmad S. The influence of hospital services on patient satisfaction in OPDs: evidence from the transition to a digital system in South Punjab, Pakistan // *Health Research Policy and Systems*. 2024. DOI:10.1186/s12961-024-01178-8
29. Khorana S., Caram S., Rana N.P. Measuring public procurement transparency with an index: Exploring the role of e-GP systems and institutions // *Government Information Quarterly*. 2024. DOI:10.1016/j.giq.2024.101952
30. Kubikova K., Bohacova A., Slowik J., Pavelkova I. Student adaptation to distance learning: An analysis of the effectiveness, benefits and risks of distance education from the perspective of university students // *Social Sciences & Humanities Open*. 2024. DOI: DOI:10.1016/j.ssaho.2024.100621
31. Lega M., Giunta B., Pirnay L., Simonofski A., Burnay C. Reducing information overload in e-participation: A data-driven prioritization framework for policy-makers // *International Journal of Information Management Data Insights*. 2024. DOI:10.1016/j.jjime.2024.100264

32. Li H., Gu L. Smart Interaction vs. Face-to-Face? Evidence from a Survey Experiment on Perceived Government Responsiveness in China // *Journal of Chinese Political Science*. 2025. DOI:10.1007/s11366-024-09900-7
33. Liu X., Latif Z., Bayramoglu A.T., Mahmood N., Khan S., Ullah E., Latif S. Does Internet Use Help in Reducing Corruption in Selected Asian Economies? A Panel Data Estimation // *Journal of the Knowledge Economy*. 2024. DOI:10.1007/s13132-024-02451-5
34. Morte-Nadal T., Esteban-Navarro M.Á. Recommendations for digital inclusion in the use of European digital public services // *HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES COMMUNICATIONS*. 2025. DOI:10.1057/s41599-025-04576-7
35. Nguyen T.T.U., Nguyen P.V., Truong G.Q., Huynh H.T.N., Le T.P.M.H. Investigating the impact of citizen relationship quality and the moderating effects of citizen involvement on E-government adoption // *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*. 2024. DOI:10.1016/j.joitmc.2024.103504
36. Rahman A., Islam M.S., Ahmed N.A.M.F., Islam M.M. Students' perceptions of online learning in higher secondary education in Bangladesh during COVID-19 pandemic // *Social Sciences & Humanities Open*. 2023. DOI:10.1016/j.ssaho.2023.100516
37. Shin B., Floch J., Rask M., Bæck P., Edgar C., Berditchevskaia A., Mesure P., Branlat M. A systematic analysis of digital tools for citizen participation // *Government Information Quarterly*. 2024. DOI:10.1016/j.giq.2024.101954
38. Traversa S., Ivaldi E. eGovernment Implementation in Italy. Regional Index for NRRP Goals Evaluation // *Social Indicators Research*. 2024. DOI:10.1007/s11205-024-03361-4
39. Turnbull-Dugarte S.J., Devine D. Support for digitising the ballot box: A systematic review of i-voting pilots and a conjoint experiment // *Electoral Studies*. 2023. DOI:10.1016/j.electstud.2023.102679
40. Zou Q., Mao Z., Yan R., Liu S., Duan Z. Vision and reality of e-government for governance improvement: Evidence from global cross-country panel data // *Technological Forecasting & Social Change*. 2023. DOI:10.1016/j.techfore.2023.122538

REFERENCES

1. Abashkin, V.L., Abdrakhmanova, G.I., Vishnevsky, K.O., Gokhberg, L.M. et al. (2025) *Indicators of digital economy: 2025: statistical collection*. Moscow: HSE. (In Russian).
2. *Adindex* (2023) 'More than a third of surveyed Russians do not feel safe'. Available at: <https://adindex.ru/news/researches/2023/11/20/317351.phtml> (accessed 25 March 2025). (In Russian).
3. Afanasyeva, O.N., and Korostyshevskaya, E.M. (2024) 'Challenges of implementing digital technologies into public administration and forming a "smart government"', *Economics of Science*, 10(4), pp. 52–62. (In Russian). DOI:10.22394/2410-132X.478

4. *Analytical Center NAFI* (2024) 'The share of mobile bank users is growing, but Russians are becoming less vigilant'. Available at: <https://nafi.ru/analytics/dolya-polzovateley-mobilnogo-bankarastet-no-rossiyane-stanovyatsya-menee-bditelnymi/> (accessed 11 April 2025). (In Russian).
5. *Analytical Center NAFI* (2025) 'Digital literacy index 2024: digital literacy of Russians has not been growing for three years in a row'. Available at: <https://nafi.ru/analytics/indeks-tsifrovoy-gramotnosti-2024-tsifrovaya-gramotnost-rossiyan-ne-rastet-tretiy-god-podryad/> (accessed 06 April 2025). (In Russian).
6. *AHO «Digital Economy»* (2023) *White book of digital economy: online version*. Available at: <https://цифроваяэкономика.рф/auditorium/> (accessed 06 April 2025). (In Russian).
7. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., Efremov, A.A., Klochko, E.N., Talapina, E.V., and Startsev, Ya.Yu. (2019) *Digital future of state administration by results*. Moscow: Delo. (In Russian).
8. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., and Starostina, A.N. (2021a) *Evaluating governance quality: validity, effectiveness, efficiency*. Moscow: Delo. (In Russian).
9. Dobrolyubova, E.I., and Yuzhakov, V.N. (2020) *Monitoring and evaluation of the effectiveness and efficiency of digitalization of public administration: Methodological approaches*. Moscow: Delo. (In Russian).
10. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., and Starostina, A.N. (2021b) *Digital transformation of public administration: efficiency-effectiveness assessment*. Moscow: Delo. (In Russian).
11. Doctor, E., Eymann, T., Fürstenau, D., Gersch, M., Hall, K., Kauffmann, A.L., Schulte-Althoff, M., Schlieter, H., Stark, J., and Wyrski, K. (2023) 'A maturity model for assessing the digitalization of public health agencies: Development and evaluation', *Business & Information Systems Engineering*. DOI:10.1007/s12599-023-00813-y
12. Egorov, V.Y., Philippov, I.B., and Akhremenko, A.S. (2025) 'Login through Gosuslugi? Factors of public attitude towards e-government services on social media', *Monitoring of public opinion: economic and social changes*, (1), pp. 214–239. (In Russian). DOI:10.14515/monitoring.2025.1.2554
13. Equey, C., Priftis, A., Trabichet, J.-P., and Hutzli, V. (2024) 'Designing a digital citizen-centered service', *Technological Forecasting & Social Change*. DOI:10.1016/j.techfore.2024.123280
14. Fredriksson, M., and Modigh, A. (2023) 'Public involvement in the Swedish health system: Citizen dialogues with unclear outcomes', *BMC Health Services Research*. DOI:10.1186/s12913-023-09947-x
15. Furtado, L.S., Coelho da Silva, T.L., Fontenele Ferreira, M.G., Fernandes de Macedo, J.A., and de Melo Lima Cavalcanti Moreira, J.K. (2023) 'A framework for digital transformation towards smart governance: Using big data tools to target SDGs in Ceará, Brazil', *Journal of Urban Management*. DOI:10.1016/j.jum.2023.003
16. Gu, E., Meng, T., Wang, H., and Zhang, A. (2023) 'Government use, perceived transparency, public knowledge of government performance, and satisfaction with government: An analysis of mediating, moderating, and framing mechanisms based on the COVID-19 outbreak control survey data from China', *Social Indicators Research*. DOI:10.1007/s11205-023-03135-4

17. Hamid, S., and Huda, M.N. (2025) 'Mapping the landscape of government data breaches: A bibliometric analysis of literature from 2006 to 2023', *Social Sciences & Humanities Open*. DOI:10.1016/j.ssaho.2024.101234
18. HSE, Romir. (2024) *Report Information technologies in the perception of Russians – 2024*. Available at: <https://cmd.hse.ru/incomm/research/news/933944676.html> (accessed 03 April 2025).
19. Irani, Z., Abril, R.M., Weerakkody, V., Omar, A., and Sivarajah, U. (2022) 'The impact of legacy systems on digital transformation in European public administration: Lesson learned from a multi case analysis', *Government Information Quarterly*. DOI:10.1016/j.giq.2022.101784
20. Kanwel, S., Ma, Z., Li, M., Hussain, A., Erum, N., and Ahmad, S. (2024) 'The influence of hospital services on patient satisfaction in OPDs: evidence from the transition to a digital system in South Punjab, Pakistan', *Health Research Policy and Systems*. DOI:10.1186/s12961-024-01178-8
21. Khorana, S., Caram, S., and Rana, N.P. (2024) 'Measuring public procurement transparency with an index: Exploring the role of e-GP systems and institutions', *Government Information Quarterly*. DOI:10.1016/j.giq.2024.101952
22. Kubikova, K., Bohacova, A., Slowik, J., and Pavelkova, I. (2024) 'Student adaptation to distance learning: An analysis of the effectiveness, benefits and risks of distance education from the perspective of university students', *Social Sciences & Humanities Open*. DOI:10.1016/j.ssaho.2024.100621
23. Lega, M., Giunta, B., Pirnay, L., Simonofski, A., and Burnay, C. (2024) 'Reducing information overload in e-participation: A data-driven prioritization framework for policy-makers', *International Journal of Information Management Data Insights*. DOI:10.1016/j.jjime.2024.100264
24. Li, H., and Gu, L. (2025) 'Smart interaction vs. face-to-face? Evidence from a survey experiment on perceived government responsiveness in China', *Journal of Chinese Political Science*. DOI:10.1007/s11366-024-09900-7
25. Liu, X., Latif, Z., Bayramoglu, A.T., Mahmood, N., Khan, S., Ullah, E., and Latif, S. (2024) 'Does internet use help in reducing corruption in selected Asian economies? A panel data estimation', *Journal of the Knowledge Economy*. DOI:10.1007/s13132-024-02451-5
26. Morozova, S.S., Smirnova, Y.G., and Anichkina, A.V. (2023) 'The citizen and the state: peculiarities of interaction amidst the digitalization of public administration', *Creative Economy*, 17(5), pp. 1883–1896. DOI:10.18334/ce.17.5.117973
27. Morte-Nadal, T., and Esteban-Navarro, M.Á. (2025) 'Recommendations for digital inclusion in the use of European digital public services', *Humanities and Social Sciences Communications*. DOI:10.1057/s41599-025-04576-7
28. Nguyen, T.T.U., Nguyen, P.V., Truong, G.Q., Huynh, H.T.N., and Le, T.P.M.H. (2024) 'Investigating the impact of citizen relationship quality and the moderating effects of citizen involvement on E-government adoption', *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*. DOI:10.1016/j.joitmc.2024.103504

29. Rahman, A., Islam, M.S., Ahmed, N.A.M.F., and Islam, M.M. (2023) 'Students' perceptions of online learning in higher secondary education in Bangladesh during COVID-19 pandemic', *Social Sciences & Humanities Open*. DOI:10.1016/j.ssaho.2023.100516
30. Shin, B., Floch, J., Rask, M., Bæck, P., Edgar, C., Berditschevskaia, A., Mesure, P., and Branalat, M. (2024) 'A systematic analysis of digital tools for citizen participation', *Government Information Quarterly*. DOI:10.1016/j.giq.2024.101954
31. Streltsova, E.A. (ed.), Kuzina, L.S., Polyakova, V.V. et al. (2025) *Life online: digital transformation of Russian society*. Moscow: ISIEH HSE.
32. Traversa, S., and Ivaldi, E. (2024) 'eGovernment implementation in Italy. Regional index for NRRP goals evaluation', *Social Indicators Research*. DOI:10.1007/s11205-024-03361-4
33. Turnbull-Dugarte, S.J., and Devine, D. (2023) 'Support for digitising the ballot box: A systematic review of i-voting pilots and a conjoint experiment', *Electoral Studies*. DOI:10.1016/j.electstud.2023.102679
34. VCIOM (2024) *Analytical review: digital self-defense*. Available at: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/cifrovaja-samooborona> (accessed 25 March 2025).
35. VCIOM (2025) *Analytical Review: National Projects – 2024*. Available at: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/nacionalnye-proekty-2024> accessed 15 May 2025).
36. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V., and Starostina, A.N. (2023) 'Digitalization the interaction between citizens and state: Citizens' assessment of effects, risks and prospects', *Public Administration Issues*, (2), pp. 33–73. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73
37. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V., and Starostina, A.N. (2024) 'Citizens' assessment of the impact of digitalisation on the quality of public administration (based on sociological surveys of RANEPa 2022–2024)', *Public Administration Issues*, (2), pp. 85–109. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-2-85-109
38. Yuzhakov, V.N., Talapina, E.V., Dobrolyubova, E.I., and Tikhomirov, Yu.A. (2020) *Initiative bill on ensuring governance quality*. Moscow: Delo. (In Russian).
39. Yuzhakov, V.N. (2016) 'Result-based public management: The Russian model', *Public Administration Issues*, (2), pp. 165–174 (in Russian).
40. Zou, Q., Mao, Z., Yan, R., Liu, S., and Duan, Z. (2023) 'Vision and reality of e-government for governance improvement: Evidence from global cross-country panel data', *Technological Forecasting & Social Change*. DOI:10.1016/j.techfore.2023.122538

Статья поступила в редакцию 04.07.2025;
 одобрена после рецензирования 22.08.2025;
 принята к публикации 19.11.2025.

Научная статья

УДК: 35.071.2

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-34-60

РАЗРАБОТКА МОДЕЛИ ЦИФРОВОЙ ЗРЕЛОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Стырин Евгений Михайлович¹

¹ Кандидат социологических наук, доцент Департамента политики и управления, заведующий Международной лабораторией цифровой трансформации в государственном управлении; Институт государственного и муниципального управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, Российская Федерация, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; estyrin@hse.ru; ORCID: 0000-0002-8989-3559

Аннотация. В статье рассматривается проблема недостаточной диагностической глубины существующих подходов к оценке цифровой зрелости органов государственного управления в субъектах Российской Федерации. На текущий момент методологическая и эмпирическая база для оценки уровня цифровой зрелости в региональном разрезе остается ограниченной и фрагментарной – отсутствует единый подход к операционализации понятия «цифровая зрелость». Требуется общая методология, позволяющая проводить корректный межрегиональный анализ; формировать проверенные инструменты для выявления факторов, влияющих на различия в динамике цифровой трансформации регионов. Федеральная методика, предложенная Минцифры России, акцентирует внимание на внешних результатах цифровой трансформации, не раскрывая внутренних организационных характеристик ведомств.

Целью исследования является разработка комплексной, адаптивной модели оценки цифровой зрелости региональных органов власти, позволяющей проводить сквозную диагностику состояния цифрового развития министерств и ведомств субъектов Российской Федерации. В качестве методов использованы: анализ отечественных и зарубежных научных публикаций, систематизация моделей цифровой зрелости, контент-анализ стратегических документов, экспертное обобщение практических кейсов.

Предложенная авторская модель включает шесть блоков: стратегическое управление и цифровая культура; кадры и цифровые компетенции; процессы; модели и данные; цифровые продукты; инфраструктура и информационная безопасность. Каждый блок представлен системой показателей, обеспечивающих возможность формализованной оценки цифровой зрелости и построения индекса. В результате сформирована методология, пригодная для сравнительного анализа и разработки точечных управленческих решений.

Практическая значимость состоит в возможности использования модели органами власти для мониторинга и управления цифровой трансформацией на уровне региона.

Ключевые слова: цифровая зрелость, цифровая трансформация, цифровые компетенции, региональное управление, искусственный интеллект, информационная безопасность.

Для цитирования: Стырин Е.М. Разработка модели цифровой зрелости государственного управления в регионах Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 4. С. 34–60. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-34-60

Статья подготовлена в ходе проведения исследования в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ). Автор благодарит стажера-исследователя Дарью Жатикову и научного сотрудника Айсылу Атаеву Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении ИГМУ НИУ ВШЭ за высказанные ценные замечания в ходе подготовки статьи.

Original article

JEL: O32

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-34-60

DEVELOPING A MODEL OF DIGITAL MATURITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Evgeny M. Styryin¹

¹ Ph.D. (in Sociology), Associate Professor of the Department of Politics and Management, Head of the International Laboratory of Digital Transformation in Public Administration; Institute of State and Municipal Management, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russia; estyryin@hse.ru; ORCID: 0000-0002-89-3559

Abstract. This article addresses the problem of insufficient diagnostic depth in the current approaches to assessing the digital maturity of public administration in the regions of the Russian Federation. The federal methodology proposed by the Ministry of Digital Development focuses on external performance indicators of digital transformation but does not fully reveal the internal organizational capabilities of government agencies. At the moment, the methodological and empirical basis for assessing the level of digital maturity in the regional context remains limited and fragmented – there is no unified approach to operationalizing the concept of «digital maturity». There is a demand for a general methodology to conduct a correct interregional analysis; to form proven tools for identifying factors influencing the differences

in the dynamics of regional digital transformation. The aim of this research is to develop a comprehensive and adaptive model for assessing digital maturity in regional government bodies, enabling a structured diagnosis of the digital development status of ministries and departments across Russian regions. The research methodology includes a review of domestic and international academic literature, systematization of digital maturity models, content analysis of strategic documents, and expert generalization of practical cases. The proposed model comprises six blocks: strategic management and digital culture; personnel and digital competencies; processes; models and data; digital products; infrastructure and cybersecurity. Each block is operationalized through a set of measurable indicators that enable a formalized assessment and the development of a composite index of digital maturity. The study contributes to new knowledge by integrating organizational, technological, and cultural components into a unified diagnostic framework. The results make it possible to compare digital maturity across different regions and to identify development priorities for specific agencies. The model is designed to be flexible and adaptive to the evolving technological environment. The practical significance of the work lies in the applicability of the model for regional authorities seeking to monitor and manage their digital transformation more effectively.

Keywords: digital maturity, digital transformation, digital competencies, regional administration, artificial intelligence, information security.

For citation: Styryn, E.M. (2025) 'Developing of a model of digital maturity of public administration in the regions of the Russian Federation', *Public Administration Issues*, (4), pp. 34–60. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-34-60

This article was prepared during the course of research conducted within the framework of the Fundamental Research Program of the National Research University Higher School of Economics (HSE).

Введение

Цифровая трансформация стала ключевым направлением модернизации государственного управления в XXI в. Ускоренное внедрение цифровых технологий требует от государственных институтов способности к адаптации, переосмыслению процессов и повышению качества взаимодействия с гражданами и организациями. В этих условиях концепт «цифровой зрелости» приобретает особое значение как инструмент комплексной диагностики уровня развития цифрового управления и степени готовности института к реализации трансформационных изменений.

Несмотря на активное распространение цифровых решений в публичном секторе, методологическая и эмпирическая база оценки цифровой зрелости в региональном контексте остается недостаточно развитой. Отсутствие единых стандартов и интегральных моделей оценки, способных отразить как внешние результаты цифровизации, так и внутреннюю организационную трансформацию, снижает управленческую применимость существующих индикаторов.

Целью настоящей статьи является теоретико-методологическое обоснование и эмпирическая операционализация подхода к оценке цифровой зрелости

органов государственного управления на региональном уровне с учетом институциональных и управленческих факторов, оказывающих влияние на успешность цифровой трансформации. Для ее достижения в статье решаются следующие задачи: проведен обзор зарубежных и отечественных моделей цифровой зрелости; систематизированы подходы к оценке цифровой зрелости на федеральном и региональном уровнях; предложена авторская модель, учитывающая специфику регионального управления; выделены и обоснованы показатели оценки цифровой зрелости по шести ключевым блокам. Основные исследовательские вопросы: с помощью какого инструментария можно комплексно оценить цифровую зрелость государственного управления на региональном уровне; какие показатели наиболее полно отражают различные внутренние аспекты цифровой зрелости.

Статья состоит из пяти разделов. В первом разделе раскрыты концептуальные основы понятия цифровой зрелости и ее отличие от цифровой трансформации. Во втором – проведен сравнительный анализ зарубежных и российских моделей цифровой зрелости. В третьем – описаны существующие индикаторы и методики оценки цифровой зрелости государственного управления на федеральном и региональном уровнях. Четвертый раздел посвящен обоснованию авторского подхода к оценке цифровой зрелости в региональных органах власти. В пятом разделе подробно представлены блоки и показатели предложенной модели. Заключение статьи подводит итоги исследования и содержит предложения по дальнейшему развитию подходов к измерению цифровой зрелости на мезоуровне.

Концептуальные основы цифровой зрелости

Цифровая трансформация сегодня рассматривается не просто как технологическое обновление, но как фундаментальный драйвер устойчивого социально-экономического развития, влияющий на все уровни системы государственного управления. Она не только оптимизирует процессы и повышает их эффективность, но и формирует новые способы взаимодействия между государством, бизнесом и обществом, выступая в роли катализатора институциональных изменений.

На фоне активного внедрения цифровых решений актуализируется задача оценки достигнутого прогресса. В научной и практической среде все больше внимания уделяется определению и измерению цифровой зрелости, отражающей способность государственных и хозяйствующих субъектов адаптироваться к цифровым преобразованиям и использовать их потенциал для достижения стратегических целей (Bannykh, Kostina, 2022).

Анализ литературы показывает отсутствие единой трактовки понятия «цифровая зрелость». В исследованиях оно интерпретируется по-разному: и как исходная точка цифровой трансформации, показывающая уровень подготовки субъекта к цифровым изменениям, и как характеристика, предопределяющая эффективность самого процесса трансформации, и как процесс, отражающий поступательную адаптацию к изменяющемуся цифровому ландшафту, и как результат, выражающий способность системы к устойчивым улуч-

шениям и повышению качества взаимодействия с пользователями (Bannykh, Kostina, 2022).

Несмотря на тесную взаимосвязь понятий «цифровая трансформация» и «цифровая зрелость», между ними существует принципиальное различие. Если первая отражает процесс системных изменений, включая технологическое переоснащение, реформу процессов и моделей управления, то вторая – это индикатор достигнутого состояния, демонстрирующего, насколько глубоко и эффективно цифровые технологии интегрированы в работу органов власти (Банных, Костина, 2022).

С точки зрения частного сектора цифровая зрелость связывается с гибкостью, адаптивностью и способностью быстро извлекать выгоды из цифровых трендов. Она требует не только технологических инвестиций, но и развития человеческого капитала, обеспечивающего трансформационную способность организаций. Так, согласно исследованию PwC, компании с высоким уровнем цифровой зрелости показали на 53% более высокие темпы роста выручки за три года по сравнению с менее зрелыми организациями (Be a better decider, 2025). Аналогичные тенденции зафиксированы в исследованиях McKinsey и BCG, в которых подчеркивается, что зрелые во внедрении цифровых технологий компании быстрее наращивают капитализацию и демонстрируют более высокую эффективность затрат (Galvin et al., 2021; Rogers et al., 2021).

В государственном управлении цифровая зрелость приобретает дополнительное значение, поскольку отражает не только степень автоматизации процессов, но и качество принятия решений, уровень межведомственного взаимодействия и доступность цифровых услуг для граждан. Это многоаспектное понятие позволяет оценить, насколько эффективно используются цифровые технологии для достижения общественно значимых целей, включая повышение прозрачности и подотчетности органов власти.

А. С. Погорельцев и И. Г. Салимьянова пишут, что цифровая зрелость государственного управления проявляется в способности формировать и реализовывать решения, опираясь на данные, полученные посредством цифровых технологий, включая большие данные и аналитические инструменты (см. об этом: Погорельцев, Салимьянова, 2022). В. В. Строев и С. В. Сидоренко дополняют это понимание, отмечая в своем исследовании регионов России, что цифровая зрелость охватывает не только инфраструктурные параметры, но и поведенческие аспекты – вовлеченность населения и готовность институтов к использованию инновационных цифровых решений (Строев, 2024).

Другие авторы предлагают организационно-функциональный подход, подчеркивая, что цифровая зрелость охватывает трансформацию внутренних процессов, систем управления кадрами и моделей взаимодействия с населением. При этом выделяются три ключевых компонента цифровой зрелости: процессы, человеческий капитал и способность к изменениям (Хубулова, Ласковский, Иванченко, 2022).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что «цифровая зрелость» является интегральной характеристикой, охватывающей как технологические, так и институциональные аспекты. Она включает в себя инфраструктуру, цифровые компетенции, организационные механизмы и институциональную готов-

ность к внедрению новых практик. Это позволяет рассматривать ее как индикатор готовности государственной системы к функционированию в условиях динамичного и неопределенного цифрового будущего (Добролюбова, 2021; Реутов, 2022).

Достижение высокого уровня цифровой зрелости – это не разовая задача, а стратегическая цель, обеспечивающая устойчивость управления в условиях ускоренных технологических изменений и необходимости повышения качества публичного администрирования.

Российские и зарубежные модели цифровой зрелости государственного управления, подходы к их формированию

Модели цифровой зрелости представляют собой формализованные конструкции, описывающие идеальное или целевое состояние объекта трансформации – от отдельных процессов и подразделений до организаций, отраслей, регионов и государств. В литературе цифровая зрелость субъекта трактуется как его способность к эффективной адаптации и применению цифровых решений для достижения поставленных целей. Авторы определяют модель зрелости как инструмент для концептуализации и измерения зрелости организации или процесса в отношении некоторого конкретного целевого состояния (Schumacher et al., 2016; Булина, Солопова, 2023). Т. Тордсен и М. Бик уточняют, что такие модели предназначены для оценки цифрового статус-кво организации и выработки конкретных шагов по его повышению (Thordsen, Bick, 2023).

Модели цифровой зрелости актуальны на всех стадиях цифровой трансформации: от начальной цифровизации до масштабной интеграции новых технологий. Их преимущества заключаются в возможности сравнительного анализа с лучшими отраслевыми практиками, формировании общего понимания целей цифрового развития, построении «дорожной карты» трансформации и адаптации к изменяющейся среде (Соболев, Ляндау, 2023).

Истоки подхода к оценке зрелости лежат в 1970-х гг. В 1973 г. Р. Нолан выдвинул идею о стадийности внедрения ИТ в компаниях. Его модель 1979 г. описывает шесть этапов эволюции цифрового развития: инициация, распространение, контроль, интеграция, управление данными и зрелость (Cataldo et al., 2020). Эта концепция легла в основу формализации первой модели зрелости возможностей (модель полноты потенциала) (Capability Maturity Model – CMM), представленной в 1988 г. Институтом программной инженерии (SEI) под руководством Хамфри. CMM ввела пятиуровневую шкалу оценки зрелости процессов: от начального до оптимизированного состояния, в котором доминирует постоянное улучшение (Lutkevich, 2022; Paulk et al., 1993). Позже, в 2002 г., была разработана усовершенствованная модель (Capability Maturity Model Integration – CMMI), охватывающая более широкий спектр отраслей.

С 2010-х гг. происходит активное развитие моделей цифровой зрелости, ориентированных не только на ИТ, но и на комплексную цифровую трансформацию организаций. По оценке Е. И. Добролюбовой (2021), в мире существует более 60 моделей, которые можно классифицировать на эволюционные (отражающие стадии развития) и диагностические (позволяющие фиксировать текущее состояние и выявлять направления изменений).

Диагностические модели наиболее широко применяются в практике оценки цифровой зрелости как коммерческих организаций, так и государственных структур. Они строятся на совокупности количественных и качественных индикаторов, охватывающих процессы, стратегическое управление, данные, технологии, человеческий капитал и другие ключевые элементы (Добролюбова, 2021).

Среди наиболее известных международных моделей:

- Модель Deloitte & TM Forum – оценивает цифровую зрелость на основе пяти аспектов: стратегия, клиенты, технологии, операции и организационная культура. Модель включает 28 подкатегорий и 179 конкретных критериев, обеспечивая высокую степень детализации (Deloitte, TM Forum, 2020).
- Forrester 4.0 – предлагает четырехмерную структуру (культура, организация, технологии, данные). Проводится анкетирование сотрудников с применением шкалы Лайкерта, по результатам которого сотрудники организации классифицируются следующим образом: скептики, испытатели, продвинутые и инноваторы (Forrester Research, 2020).
- Модель McKinsey – подчеркивает значимость таких компонентов, как стратегия, возможности, организационная структура и культура. Отдельное внимание уделяется лидерству и цифровому мышлению как факторам успешной трансформации (Bughin et al., 2018).
- KPMG – предлагает четырехблочную модель (продукты, клиенты, технологии, операции), основанную на 22 показателях. Результаты визуализируются в виде «радарной» диаграммы, что удобно для самооценки (KPMG, 2016).

Эти модели рассматривают цифровую зрелость как многослойную систему, включающую стратегические, технологические, организационные и поведенческие компоненты. В бизнес-секторе цифровая зрелость напрямую соотносится с конкурентоспособностью, скоростью реагирования на запросы потребителей и достижением финансовых результатов за счет цифровизации процессов.

В госсекторе цифровая зрелость играет иную роль – она обеспечивает повышение качества, доступности и прозрачности государственных услуг, снижение административных издержек и повышение доверия граждан. Кроме того, зрелость цифровых решений напрямую влияет на способность органов власти достигать стратегические цели социально-экономического развития, особенно в условиях неопределенности и технологических изменений.

Таким образом, хотя многие существующие модели разработаны для бизнеса, их применение в государственном управлении требует адаптации. В отличие от коммерческих структур, приоритетами органов власти являются общественная ценность, открытость и устойчивость, а не прибыль. Поэтому модель цифровой зрелости для госсектора должна учитывать специфику публичного администрирования, институциональные особенности и необходимость ориентации на потребности общества в целом.

Одной из наиболее комплексных диагностических моделей цифровой зрелости, применяемых в российской практике государственного управления, является методология, разработанная АНО «Центр перспективных управленческих

решений» (ЦПУР) совместно с Центром подготовки руководителей цифровой трансформации (РЦТ) Высшей школы государственного управления РАНХиГС. Данная модель была апробирована в 2020 г. в рамках оценки цифровой зрелости Счетной палаты Российской Федерации. Как отмечают авторы методики, многоуровневая оценка цифровой зрелости позволяет не только диагностировать текущие состояния, но и выявлять потенциал роста организации, отрасли или региона, а также определять зоны развития и формулировать индивидуальные траектории цифровой трансформации (Потапова, Потеева, Шклярчук, 2021).

Модель включает семь ключевых блоков, отражающих основные направления цифрового развития:

1. Цифровая культура – уровень организационной культуры, обеспечивающей поддержку непрерывного совершенствования, инновационной активности и готовности к изменениям.
2. Кадры – соответствие компетенций сотрудников (в частности, государственных служащих) требованиям цифровой экономики, включая цифровую грамотность, аналитическое мышление и навыки взаимодействия с цифровыми платформами.
3. Процессы – степень внедрения методов процессного управления, включая оптимизацию процедур, бережливое производство и дизайн-мышление. Оцениваются практики мониторинга, анализа и постоянного обновления процессов.
4. Цифровые продукты – анализ цифровых решений, применяемых в деятельности организации, с точки зрения их соответствия реальным потребностям пользователей и наличия создаваемой ими ценности.
5. Модели – актуальность, валидность и системность применяемых управленческих моделей, а также их интеграция в процессы планирования, контроля и принятия решений.
6. Данные – наличие доступа к необходимым данным в режиме реального времени, обеспечение требуемого уровня информационной безопасности, полнота и качество данных, используемых в управленческой деятельности.
7. Инфраструктура и инструменты – доступ к современной цифровой инфраструктуре и обеспеченность техническими средствами для работы на различных типах устройств.

Оценка по каждому из блоков осуществляется по шкале от 0 до 3 баллов, где нулевой уровень свидетельствует об отсутствии цифровых практик, а третий – о полном внедрении и зрелости соответствующего элемента. Такая система позволяет сформировать целостную картину цифрового развития и служит основой для формирования приоритетов в трансформационной повестке органов государственной власти.

Таким образом, диагностические модели цифровой зрелости позволяют оценить достигнутый уровень цифровой трансформации (насколько эффективно используются цифровые технологии и какова степень интеграции ИТ-решений в бизнес-модели), а также выявить слабые стороны и приоритеты дальнейшей работы для корректировки стратегии цифрового развития и принятия более оптимальных управленческих решений.

Анализ показателей для измерения цифровой зрелости государственного управления в зарубежных странах

Оценка уровня цифровой зрелости организации, отрасли или региона требует сочетания теоретической модели цифровой зрелости и практической методологии расчета индикаторов, которые служат количественной мерой ее блоков. Представление цифровой зрелости в числовом выражении обеспечивает возможности для сравнительного анализа между организациями, для отслеживания прогресса во времени и сопоставления с отраслевыми и региональными индексами (Потапова, Потеева, Шклярчук, 2021).

В международной практике на макроуровне цифровая зрелость измеряется с помощью интегральных индексов, отражающих степень цифровизации экономики, общества и системы управления. Одним из наиболее признанных является разрабатываемый Институтом Портуланс (The Portulans Institute (PI)) при участии ВЭФ, Всемирного банка и INSEAD Индекс сетевой готовности (Network Readiness Index, NRI). С его помощью оценивается цифровая зрелость стран по 62 показателям в четырех группах: технологии, люди, управление и влияние (Portulans Institute, 2023).

В сфере электронного правительства применяется Индекс развития электронного правительства (EGDI), рассчитываемый Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН. Он основан на трех компонентах: развитости телекоммуникационной инфраструктуры, человеческого капитала и доступности онлайн-услуг (UNDESA, 2022).

В ЕС ключевым инструментом мониторинга цифровизации является Индекс цифровой экономики и общества (DESI), включающий 36 индикаторов, 15 из которых составляют основу программы «Цифровое десятилетие» (European Commission, 2024). Параллельно Европейская комиссия проводит ежегодный бенчмаркинг электронного правительства, охватывающий 95 онлайн-услуг в типичных жизненных ситуациях (European Commission, 2023).

Индекс цифровой готовности (I-DESI), основанный на данных Евростата, МСЭ и ООН, позволяет сравнивать цифровую зрелость государств ЕС и стран-партнеров по четырем компонентам: человеческий капитал, инфраструктура связи, цифровизация бизнеса и госуслуг (European Commission, 2021).

Специализированным инструментом анализа государственного управления выступает Индекс государственного управления BSG (Blavatnik School of Government, University of Oxford), включающий 82 показателя по четырем направлениям: стратегия и лидерство, госуслуги, госполитика, люди и процессы (BSG, 2021).

С развитием искусственного интеллекта применяется Government AI Readiness Index, оценивающий готовность правительств к интеграции ИИ по 40 показателям (Oxford Insights, 2023).

Отдельное место занимает Индекс развития ИКТ (ICT Development Index) Международного союза электросвязи, оценивающий доступность и качество телекоммуникационных услуг (ITU, 2021).

Применительно к государственному управлению одним из наиболее полных инструментов выступает Индекс зрелости государственных технологий

(GovTech Maturity Index, GTMI), разработанный Всемирным банком. GTMI охватывает 198 стран и состоит из четырех субиндексов: PSDI (госуслуги), CGSI (государственные системы), DCEI (вовлеченность граждан) и GTEI (стратегии и кадры) (World Bank, 2022).

Для стран ОЭСР применяется Индекс цифрового правительства (Digital Government Index, DGI), включающий 155 показателей по шести направлениям: цифровой дизайн, управление данными, платформа, открытость, ориентация на пользователя и проактивность. Он опирается на самооценку стран, анализ главных компонент и Монте-Карло моделирование (OECD, 2020).

В США проводится исследование Digital States Survey, оценивающее уровень цифровизации в 50 штатах по пяти направлениям. В 2024 г. приоритетами стали: кибербезопасность, ИИ, управление данными, кадры и взаимодействие с населением (Grenslitt, 2024).

Анализ показывает, что измерение цифровой зрелости выходит за рамки технических характеристик и включает стратегические, институциональные, кадровые и процессные параметры. Индексы дают возможность для обоснованного стратегического управления цифровой трансформацией в госсекторе.

Российская практика оценки цифровой зрелости государственного управления

В Российской Федерации вопросам цифровой трансформации государственного управления, экономики и социальной сферы уделяется приоритетное внимание на уровне государственной политики. Базой для оценки цифровой зрелости стала национальная цель «Цифровая трансформация», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Для мониторинга выполнения этой цели в ноябре 2020 г. Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации был издан Приказ N 600, которым вводилась методика расчета показателя достижения цифровой зрелости в ключевых отраслях экономики, социальной сферы и государственного управления. Методика предусматривала количественную оценку цифровой зрелости на основе совокупности компонентов, отражающих уровень кадровой обеспеченности, инвестиционную активность и степень цифровизации отраслей. На федеральном уровне учитывались три составляющих: доля ИКТ-специалистов, расходы на цифровые решения и отраслевые цифровые индексы.

В субъектах Российской Федерации оценка цифровой зрелости осуществлялась по пяти приоритетным отраслям: здравоохранение, образование, государственное управление, городское хозяйство и общественный транспорт. Индексы по каждой из отраслей агрегировались в усредненный интегральный показатель региона.

В части государственного управления в первоначальной редакции методики было предусмотрено семь индикаторов, отражающих уровень цифровизации госуслуг и внутреннего документооборота. Позднее этот перечень был расширен до одиннадцати, что отразило рост требований к цифровому взаимодействию и автоматизации процедур.

В 2024 г. в цифровой политике Российской Федерации произошли ключевые изменения. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. N 309 зафиксировал обновленную национальную цель цифрового развития, охватывающую цифровую трансформацию не только системы государственного и муниципального управления, но также экономики и социальной сферы. Вслед за этим Минцифры России утвердило новую редакцию методики оценки цифровой зрелости (Приказ от 28 декабря 2024 г. N 1210), в которой предложен расширенный подход к измерению зрелости по трем направлениям: управление, экономика и социальные сектора. Методика делает акцент на развитие цифровых платформ, автоматизацию транзакционных процессов и внедрение инструментов управления, основанных на анализе данных, включая технологии больших данных, машинного обучения и искусственного интеллекта.

Применительно к государственному управлению расчет цифровой зрелости в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» осуществляется на основе шести конкретных показателей:

1. Доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями, осуществляемых в цифровом виде.
2. Доля приоритетных государственных услуг и сервисов, соответствующих целевой модели цифровой трансформации (предоставление без необходимости личного посещения, онлайн, в автоматическом режиме, проактивно).
3. Доля отказов при предоставлении приоритетных государственных услуг и сервисов от числа всех отказов в 2018 г.
4. Доля внутри- и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений.
5. Доля основных данных, прошедших гармонизацию (соответствие мастер-данным).
6. Доля электронного документооборота между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти государств – членов ЕАЭС и ЕЗБК в общем объеме документооборота.

Перечисленные показатели позволяют оценивать уровень цифровизации как взаимодействия с гражданами, так и внутренней операционной деятельности органов власти. Вместе с тем, как отмечают исследователи, они в значительной степени отражают «внешние» проявления цифровизации – электронные услуги и документооборот – в то время как важнейшие элементы цифровой зрелости, такие как кадровый потенциал, институциональная адаптивность и стратегическое управление цифровыми изменениями, остаются вне фокуса оценки (Смотрицкая, 2021).

Дополнительный нормативный механизм оценки цифровой зрелости органов власти субъектов Российской Федерации закреплён в Постановлении Правительства РФ от 03.04.2021 N 542. В Приложении № 19 к этому документу изложена методика расчета эффективности высших должностных лиц и органов исполнительной власти регионов, где цифровая зрелость включена в число ключевых индикаторов. Оценка производится на основе данных по пяти от-

раслям: здравоохранение, образование, городское хозяйство и строительство, общественный транспорт и государственное управление. Каждая отрасль вносит равный вклад, а итоговый показатель представляет собой среднее значение цифровой зрелости региона.

Современные подходы, особенно с 2024 г., демонстрируют движение к более целостной модели цифровой зрелости, учитывающей использование платформенных решений и интеллектуальных технологий. Однако сохраняется потребность в дополнении действующих методик индикаторами, отражающими уровень развития цифровых компетенций госслужащих, зрелость внутренней управленческой инфраструктуры, способность к преобразованиям и формированию устойчивой цифровой культуры (Смотрицкая, 2021; OECD, 2020).

Разработка авторской модели цифровой зрелости регионов Российской Федерации

Применяемая в настоящее время методика оценки цифровой зрелости субъектов Российской Федерации, разработанная Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций России, ориентирована преимущественно на количественное измерение внешних эффектов цифровой трансформации. Такой подход позволяет сформировать общую картину цифрового развития регионов на федеральном уровне и использовать сопоставимые показатели для межрегионального сравнения. Вместе с тем данная система не дает возможности проводить содержательный анализ внутренних управленческих процессов, выявлять институциональные барьеры цифровизации и разрабатывать адресные рекомендации для повышения зрелости конкретных органов исполнительной власти субъекта.

Авторский подход предполагает, что оценка цифровой зрелости регионального государственного управления должна иметь комплексную аналитическую основу, позволяющую учитывать как текущие достижения, так и потенциал развития. В связи с этим разрабатывается двухкомпонентная модель, которая объединяет как инструменты внутренней диагностики, так и метрики, отражающие включенность региона в общегосударственную цифровую повестку.

Первый компонент модели представляет собой авторскую методику оценки цифровой зрелости регионального управления, ориентированную на управленческую практику и обеспечивающую возможность углубленного анализа цифрового состояния каждого министерства и ведомства субъекта. В этой части модели акцент сделан на таких направлениях цифрового развития, которые на современном этапе становятся критически значимыми для повышения эффективности госуправления. Ключевыми измерениями выступают: стратегическое управление цифровой трансформацией, кадровый потенциал, зрелость процессов, использование аналитических и предиктивных моделей, управление данными, цифровые продукты и пользовательский опыт, а также наличие инфраструктуры и уровень информационной безопасности.

Второй компонент модели учитывает инструментарий федерального уровня, который применяется в рамках оценки цифровой зрелости с точки зрения реализации ключевых направлений государственной политики. К та-

ким направлениям относятся: цифровизация предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрение отечественного программного обеспечения и технологий, развитие платформенных решений и сквозных цифровых сервисов, совершенствование контрольно-надзорной деятельности, повышение уровня межведомственного взаимодействия и управление инвестициями в цифровую инфраструктуру. Таким образом, модель позволяет одновременно учитывать как внутреннюю управленческую зрелость региональных органов власти, так и их соответствие федеральным требованиям и приоритетам цифровой политики.

Концептуальная основа авторской модели была сформирована путем обобщения результатов теоретико-методологического анализа существующих зарубежных и отечественных подходов. По итогам анализа были выделены четыре системообразующих признака, лежащих в основе предлагаемой модели:

1. Блочная структура. Большинство существующих моделей цифровой зрелости строятся по принципу модульной (блочной) архитектуры, в рамках которой каждый блок отражает определенное направление цифрового развития и включает набор количественных и/или качественных индикаторов. Такая структура обеспечивает системность, наглядность и удобство масштабирования оценки.
2. Многоаспектность. Цифровая зрелость не может быть сведена только к технологической модернизации. Она предполагает стратегическое видение трансформации, наличие цифровых компетенций у государственных служащих, организационную готовность к изменениям, гибкость процессов и способность к принятию решений на основе данных. Поэтому модель должна учитывать широкий спектр параметров, в том числе институциональных и поведенческих.
3. Гибкость. Региональные органы власти функционируют в различных институциональных, социально-экономических и инфраструктурных условиях. Следовательно, модель оценки цифровой зрелости должна предусматривать возможность адаптации к специфике конкретного субъекта или отрасли. Это требует включения универсальных показателей, но с возможностью их уточнения в зависимости от типа деятельности или организационно-правовой формы органов власти.
4. Адаптивность. В условиях ускоренного технологического развития и появления новых инструментов цифрового управления модель должна обладать способностью к обновлению. Это означает необходимость регулярного пересмотра перечня показателей, актуализации методик сбора и анализа данных, а также включения новых направлений цифрового развития – таких как искусственный интеллект, предиктивная аналитика, цифровая идентичность и др.

Таким образом, разрабатываемая авторская модель цифровой зрелости государственного управления в регионах Российской Федерации представляет собой универсальный, многоуровневый и динамичный инструмент, ориентированный на практическое применение в целях диагностики, мониторинга и стратегического планирования. Ее внедрение позволит региональным администра-

циям не только оценить текущее состояние цифрового развития, но и сформировать обоснованные приоритеты и управленческие решения для построения зрелой цифровой архитектуры регионального государственного управления.

Общий вид модели цифровой зрелости государственного управления на региональном уровне представлен на Рисунке.

Рисунок

Авторская модель цифровой зрелости государственного управления на региональном уровне

Федеральная оценка цифровой зрелости по методике Минцифры России включает:

- предоставление государственных услуг в электронном виде;
- взаимодействие с населением, бизнесом, а также другими ведомствами;
- импортозамещение и переход на отечественное программное обеспечение

Региональная оценка цифровой зрелости государственного управления:

**БЛОК № 1.
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
И ЦИФРОВАЯ КУЛЬТУРА**

- наличие стратегии и дорожной карты цифровой трансформации;
- ответственные за цифровую трансформацию;
- проектное управление, KPI, действия руководства по формированию цифровой культуры в министерстве (ведомстве)

**БЛОК № 2.
КАДРЫ И ЦИФРОВЫЕ
КОМПЕТЕНЦИИ**

- планы развития цифровых компетенций кадрового состава;
- наличие сертификатов о повышении квалификации;
- уровень владения базовыми и продвинутыми цифровыми решениями/технологиями

**БЛОК № 3.
ПРОЦЕССЫ**

- уровень автоматизации операций;
- наличие реестра административных процессов;
- развитие электронного документооборота;
- оптимизация предоставления госуслуг

**БЛОК № 4.
МОДЕЛИ
И ДАННЫЕ**

- управление данными;
- использование моделей и ИИ для принятия управленческих решений;
- качество и полнота наборов данных;
- аналитические методы, применяемые в текущей работе

**БЛОК № 5.
ЦИФРОВЫЕ
ПРОДУКТЫ**

- наличие, производительность и надежность цифровых решений;
- уровень интеграции различных цифровых продуктов в министерстве (ведомстве);
- разработка собственных цифровых продуктов

**БЛОК № 6.
ИНФРАСТРУКТУРА
И ИНФОРМАЦИОННАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ**

- политика информационной безопасности;
- защищенность внутренних систем, меры и средства киберзащиты;
- состояние информационной инфраструктуры;
- обучение кибербезопасности

Источник: составлено автором.

Предлагаемая авторами модель охватывает шесть блоков: стратегическое управление и цифровая культура; кадры и цифровые компетенции; процессы; модели и данные; цифровые продукты; инфраструктура и информационная безопасность. Каждый блок включает набор конкретных измеряемых показателей, разработанных с учетом зарубежных и российских практик, а также тенденций развития цифрового управления.

Блок 1. Стратегическое управление и цифровая культура

Стратегическое управление и развитие цифровой культуры определяют долгосрочную направленность цифровой трансформации, формируют основу для реализации цифровых инициатив и обеспечивают согласованность действий на всех уровнях управления. Роль стратегического подхода подчеркивается во многих корпоративных моделях цифровой зрелости (Deloitte & TM Forum, Capgemini/MIT, Arthur D. Little), а важность культурного аспекта отмечается в моделях Forrester 4.0 и McKinsey. В отечественной практике эти параметры оценивались, в частности, в модели РЦТ ВШГУ РАНХиГС, апробированной в Счетной палате Российской Федерации.

Показатели блока (см. табл.) и позволяют комплексно оценить не только наличие формальных документов, но и фактическую вовлеченность сотрудников и организационную культуру, поддерживающую цифровые изменения. Это особенно важно для оценки зрелости на стратегическом уровне и обеспечения устойчивости цифровых инициатив.

Блок 2. Кадры и цифровые компетенции

Кадровый потенциал является фундаментом цифровой зрелости, поскольку любые технологии реализуются с помощью людей. Федеральный проект «Кадры для цифровой трансформации» в составе нацпроекта «Экономика данных» акцентирует внимание на развитии цифровых компетенций. Исследования Я. П. Силиной и А. Ю. Коковихина (2022) показывают, что компетентностный подход является ключевым фактором мезоуровневой зрелости. Блок находит подтверждение в международных и российских моделях (DESI, GovTech Maturity Index, модели Индустрии 4.0, ЦПУР, РЦТ ВШГУ РАНХиГС).

Оценка цифровых компетенций дает возможность установить текущее состояние готовности персонала, определить дефициты в обучении и спрогнозировать потребность в программах повышения квалификации. Это особенно актуально для ведомств, находящихся на начальном или среднем уровне цифровой зрелости.

Процессная зрелость – один из базовых компонентов цифровой зрелости, отражающий уровень автоматизации, стандартизации и эффективности деятельности ведомства. В модели СММИ процессы рассматриваются как основа для интеграции цифровых технологий. В отечественной практике анализ цифровизации процессов реализован в модели Команды А и подходах Capgemini/MIT, а также в индикаторах Минцифры России.

Комплексная оценка бизнес-процессов министерства позволяет выявить не только уровень автоматизации, но и степень вовлеченности персонала, качество методической поддержки, а также прозрачность процедур. Наличие цифровых реестров и оптимизация процессов с применением ИИ указывают на готовность ведомства к проактивной и клиенториентированной модели управления.

Блок 4. Модели и данные

Переход к управлению на основе данных (data-driven governance) требует зрелой инфраструктуры сбора, обработки и использования информации. Международные исследования (PwC, 2021; OECD, 2020) подтверждают, что зрелость в области управления данными напрямую коррелирует с качеством решений и результативностью цифровых трансформаций. Блок базируется на моделях PwC, Veeva Center и рекомендациях Всемирного банка.

Использование моделей ИИ, наличие ответственных за управление данными, систематизация и полнота наборов данных – ключевые индикаторы цифровой зрелости, отражающие, насколько ведомство готово к использованию интеллектуальных решений. Уровень открытости данных также позволяет оценить прозрачность и вовлеченность других участников цифровой экосистемы.

Блок 5. Цифровые продукты

Создание, эксплуатация и развитие цифровых продуктов – один из индикаторов зрелости цифрового управления. В международных моделях (Arthur D. Little, Команда А) подчеркивается необходимость оценки не только ИТ-решений, но и пользовательского опыта, производительности, а также скорости разработки. Подобные подходы лежат и в основе оценки цифровых сервисов в модели DESI.

Показатели блока позволяют оценить цифровые продукты с точки зрения их функциональности, надежности и интеграции. Наличие ответственных подразделений и быстрая разработка новых решений указывают на зрелую модель управления цифровыми сервисами и гибкость в удовлетворении потребностей граждан и организаций.

Блок 6. Инфраструктура и информационная безопасность

Цифровая инфраструктура и обеспечение информационной безопасности являются техническим фундаментом цифровой зрелости. Без надежной ИТ-инфраструктуры невозможно устойчивое функционирование цифровых решений. Вопросы кибербезопасности и оснащения оборудования рассматриваются в международных (Cargemini/MIT, Icon) и отечественных подходах (Минцифры России).

Показатели блока отражают не только формальное наличие ИТ-средств и политик, но и степень готовности персонала к обеспечению защищенной работы. Уровень удовлетворенности сотрудников ИТ-инфраструктурой дополнительно демонстрирует, насколько ведомство способно поддерживать эффективную цифровую деятельность.

Представленная модель цифровой зрелости служит инструментом диагностики текущего состояния цифрового развития региональных министерств и ведомств. Она позволяет выявить узкие места, определить приоритетные направления для трансформации и сформулировать рекомендации по совершенствованию организационно-технологической среды. Блочная структура и гибкость модели обеспечивают ее адаптацию к новым вызовам цифровой эпохи, в том числе к внедрению технологий ИИ, управлению на основе данных и развитию сервисных моделей государства.

Предложенная модель цифровой зрелости государственных органов субъектов Российской Федерации опирается на многоаспектную блочную структуру, адаптированную к особенностям регионального управления.

Таблица

Предлагаемые показатели по блокам цифровой зрелости

Блок	Предлагаемые показатели
<i>Стратегическое управление и цифровая культура</i>	1.1. Наличие утвержденной стратегии цифровой трансформации и сопутствующей дорожной карты реализации. 1.2. Назначение ответственного лица или структурного подразделения, координирующего процессы цифровой трансформации. 1.3. Применение системы оценки эффективности цифровой трансформации на основе ключевых показателей (KPI). 1.4. Удельный вес персонала, включенного в проектную деятельность по цифровому преобразованию. 1.5. Оценка уровня подготовленности служащих к практическому применению цифровых технологий. 1.6. Степень удовлетворенности сотрудников инициативами, направленными на формирование цифровой культуры в ведомстве
<i>Кадры и цифровые компетенции</i>	2.1. Наличие индивидуальных планов развития цифровых компетенций и механизмов их регулярной оценки. 2.2. Процент сотрудников, завершивших обучение по вопросам внедрения и применения цифровых решений в отчетный период. 2.3. Доля работников, прошедших повышение квалификации в области ИТ за последние три года. 2.4. Уровень владения базовыми офисными цифровыми инструментами (например, MS Office, электронный документооборот и пр.). 2.5. Распространенность навыков работы со специализированными ИТ-решениями и программными продуктами
<i>Процессы</i>	3.1. Интеграция автоматизированных систем в повседневную операционную деятельность ведомства. 3.2. Наличие и актуальность реестра административных процедур и внутренних бизнес-процессов. 3.3. Осведомленность сотрудников о содержании и логике функционирования ключевых процессов. 3.4. Обеспеченность сотрудников доступными цифровыми методическими материалами по работе с информационными системами. 3.5. Доля бизнес-процессов, модифицированных за счет внедрения цифровых и ИИ-решений. 3.6. Уровень перехода на полностью электронный документооборот во внутренних коммуникациях ведомства
<i>Модели и данные</i>	4.1. Уровень применения алгоритмов искусственного интеллекта при поддержке управленческих решений. 4.2. Степень использования аналитических методов и инструментов в текущей деятельности. 4.3. Распространенность использования ИИ-моделей в функциональных зонах ведомства. 4.4. Наличие структурной единицы или должностного лица, ответственного за управление данными. 4.5. Систематизация и полнота используемых внутри ведомства наборов данных. 4.6. Объем данных, размещенных на открытых государственных или региональных цифровых платформах. 4.7. Уровень открытости ведомственной информации для внешнего использования (в том числе межведомственного)

Блок	Предлагаемые показатели
Цифровые продукты	5.1. Оценка удобства и функциональности пользовательских интерфейсов цифровых сервисов и платформ ведомства. 5.2. Надежность и производительность цифровых решений, применяемых для выполнения текущих функций. 5.3. Степень интеграции различных ИТ-продуктов внутри ведомственной цифровой среды. 5.4. Наличие отдельной команды или отдела, занимающегося разработкой и совершенствованием цифровых решений. 5.5. Процент цифровых продуктов, разработанных в срок, не превышающий одного месяца (Lead Time)
Инфраструктура и информационная безопасность	6.1. Формализация и практическая реализация политики обеспечения информационной безопасности. 6.2. Уровень оснащенности средствами защиты информации: антивирусное ПО, криптография, резервное копирование, многофакторная аутентификация, системы контроля доступа и предотвращения вторжений. 6.3. Доля персонала, прошедшего обучение по вопросам информационной безопасности. 6.4. Оснащенность сотрудников современными цифровыми и телекоммуникационными средствами: рабочие станции, облачные сервисы, видеосвязь, инструменты коллективной работы и защиты удаленного доступа. 6.5. Удовлетворенность работников текущим уровнем развития цифровой инфраструктуры и технических средств

Источник: составлена автором.

К числу ключевых достоинств разработанной модели цифровой зрелости органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся следующие аспекты:

- прикладная ориентированность: модель изначально проектировалась как инструмент практической диагностики и целевого развития цифровой зрелости конкретных ведомств и министерств на региональном уровне, что обеспечивает ее применимость в контексте административной практики;
- системный охват факторов цифровой трансформации: модель учитывает не только технологические, но и организационно-культурные, кадровые и инфраструктурные компоненты цифровой зрелости, что соответствует современным представлениям о комплексной природе трансформационных процессов в публичном управлении;
- институциональная адаптация: структура и показатели модели сконструированы с учетом особенностей российской системы государственного управления, в том числе нормативно-правовой базы, системы стратегического планирования и кадрового состава региональных администраций.

Несмотря на значительный потенциал модели, представляется необходимым учитывать ряд ограничений, снижающих универсальность и полноту ее применения:

- зависимость от качества управленческих данных и субъективных оценок: значительная часть индикаторов предполагает использование информа-

ции, предоставляемой непосредственно ведомствами, включая самооценки и административные данные, что сопряжено с рисками искажений, обусловленных вариативностью интерпретации и ограничениями в полноте;

- ограниченный учет экзогенных факторов: модель в ее текущем виде не включает в достаточной степени влияние внешней институциональной среды (например, федеральных ограничений, цифрового неравенства между регионами, кадрового потенциала органов местного самоуправления и иных макроуровневых детерминант);
- необходимость актуализации показателей: с учетом высокой скорости технологических изменений и появления новых управленческих практик (включая внедрение генеративного искусственного интеллекта, платформенных решений и алгоритмического управления), модель требует регулярного обновления как структуры блоков, так и отдельных индикаторов.

Перспективным направлением практической реализации модели выступает разработка специализированной цифровой платформы мониторинга, обеспечивающей автоматизированный сбор, верификацию, агрегацию и визуализацию данных по ключевым индикаторам цифровой зрелости. Такая платформа должна предусматривать интеграцию с внутренними информационными системами органов государственной власти (включая системы документооборота, кадрового учета, управления проектами и отчетности), что позволит минимизировать административную нагрузку и повысить достоверность данных. Кроме того, функциональные модули аналитики должны включать возможности построения сравнительных панелей и интерактивных дашбордов, обеспечивающих межведомственный и межрегиональный бенчмаркинг, мониторинг динамики показателей во времени, а также формирование индивидуальных рекомендаций по траекториям развития цифровой зрелости. В перспективе такая платформа может быть интегрирована в архитектуру государственного управления на федеральном уровне в качестве инструмента поддержки принятия решений и обратной связи.

Заключение

Предложенная модель цифровой зрелости регионального государственного управления представляет собой целостный и адаптивный инструмент, ориентированный на институциональные особенности публичного сектора Российской Федерации. В отличие от агрегированных количественных индексов, фокусирующихся преимущественно на результатах цифровизации, авторский подход позволяет проводить содержательный анализ внутренних процессов и ресурсов органов государственной власти, включая управленческие механизмы, компетентностный потенциал, качество процессов и зрелость инфраструктурной базы.

Результаты проведенного теоретико-методологического анализа подтверждают необходимость перехода от оценки «внешних» цифровых результатов (таких как охват онлайн-услуг) к глубинной диагностике «внутренней» зрелости,

охватывающей институциональную архитектуру цифровой трансформации. В этом контексте особую значимость приобретают такие параметры, как наличие стратегии и проектного офиса, цифровая культура, компетенции государственных служащих, а также готовность к использованию ИИ и автоматизации в принятии решений.

Модель концептуально основана на принципах многоаспектности, гибкости и адаптивности, что позволяет учитывать как структурные, так и поведенческие факторы цифрового управления. Использование блочной архитектуры обеспечивает не только модульность оценки, но и возможность регулярной актуализации модели по мере появления новых цифровых практик и технологий (например, генеративного ИИ, квантовых вычислений, учета мнения и уровня удовлетворенности граждан качеством государственных услуг, если они предоставляются ведомством, и др.).

С теоретической стороны работа вносит вклад в развитие отечественной школы цифрового управления, формируя основу для дальнейших эмпирических исследований. Перспективы включают в себя верификацию модели на выборке органов власти, разработку агрегированных индексов зрелости с применением многомерных статистических методов, а также создание цифровой платформы мониторинга и визуализации показателей.

С практической точки зрения модель может служить основой для межрегионального бенчмаркинга, формирования целевых программ цифровой трансформации и разработки методик адресной поддержки регионов. Она также может быть встроена в федеральные системы оценки эффективности деятельности региональных органов власти, дополняя существующие метрики качественными и процессными индикаторами зрелости.

На следующем этапе исследования разработанная модель может быть апробирована на эмпирических данных отдельных регионов. Это позволит практически оценить релевантность выбранных индикаторов, подтвердить валидность и надежность предложенного подхода, а также сформировать целостное представление об уровне цифрового развития государственного управления в субъектах Российской Федерации.

Апробация также создаст возможности для адаптации индикаторов с учетом реального опыта регионов и приоритетов их развития, проведения отдельного анализа внешних факторов, влияющих на динамику цифровой трансформации, а также согласования имеющейся федеральной методологии с авторским подходом, в том числе в части уточнения весовых коэффициентов и определения значимости отдельных показателей.

В качестве дальнейших гипотез для исследования цифровой зрелости может выступать поиск ее зависимости от социально-экономического развития региона, а также поиск зависимости между блоками внутри оценки цифровой зрелости при построении индекса цифровой зрелости для всех регионов России.

Таким образом, предложенный инструмент может рассматриваться как научно обоснованная и практически применимая методика, способствующая переходу к более устойчивой, стратегически ориентированной и подотчетной цифровой трансформации на региональном уровне с явным описанием образа желаемого результата цифровой трансформации и возможностью измерить

успешность изменений путем отслеживания значений показателей в блоках модели. Усиление концептуализации, эмпирической базы и инструментария модели создает основу для ее масштабирования и международной апробации, что делает ее потенциальным вкладом в глобальный дискурс цифрового государственного управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Little A.D. Digital Transformation of Government: Creating Fit for Future Public Institutions. 2021. URL: <https://www.adlittle.com/en/insights/viewpoints/digital-transformation-government> (дата обращения: 03.10.2025).
2. Bannykh G., Kostina S. Digital maturity of public authorities: the case of Russia // Международная конференция Ассоциации институтов и факультетов публичного управления Центральной и Восточной Европы NISPAcee. 2022. URL: chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.nispa.org/files/conferences/2022/e-proceedings/system_files/papers/202205232118060.Digital_maturity.pdf (дата обращения: 03.10.2025).
3. Be a better decider. As reinvention pressure rises, CEOs need to rewire their decision-making // Консалтинговая компания PwC. 07 марта. 2025. URL: https://strategybusiness.pwc.com/ceo-decision-making/p/1?WT.mc_id=GMO-BRN-NA-FY25-PRCH-SBDI18-T4-CI-XLOS-PUB-GMOSBDI00030-EN-IPWCWP-T4 (дата обращения: 03.10.2025).
4. Blavatnik School of Government, University of Oxford. Government Performance Index. 2024. URL: https://index.bsg.ox.ac.uk/posts/overall_results/ (дата обращения: 03.10.2025).
5. Bughin J., Catlin T., Hirt M., Willmott P. Why digital strategies fail // McKinsey Quarterly. 2018. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/why-digital-strategies-fail> (дата обращения: 03.10.2025).
6. Westerman G., Tannou M., Bonnet D., Ferraris P., McAfee A. The Digital Advantage: How digital leaders outperform their peers in every industry // Capgemini Consulting, MIT Sloan Management. 2012. Available at: chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://ide.mit.edu/sites/default/files/The_Digital_Advantage__How_Digital_Leaders_Outperform_their_Peers_in_Every_Industry.pdf (дата обращения: 03.10.2025).
7. Cataldo A., Astudillo C.A., Gutiérrez-Bahamondes J.H., González-Martínez L., McQueen R. Towards an integrated maturity model of system and E-business applications in an emerging economy // Journal of theoretical and applied electronic commerce research. 2020. Vol. 15, no. 2. P. 1–14. DOI:10.4067/S0718-18762020000200102

8. Digital Transformation & Maturity. Practical tools for navigating the maze of digital transformation // TM Forum & Deloitte Consulting LLP. 2020. URL: <https://www.tmforum.org/digital-maturity-model/> (дата обращения: 03.10.2025).
9. European Commission. Digital Economy and Society Index (DESI). 2024. URL: <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts> (дата обращения: 03.10.2025).
10. Galvin J., LaBerge L., Williams E. The new digital edge: Rethinking strategy for the post-pandemic era // Консалтинговая компания McKinsey. Digital. 2021.
11. Gibson C., Nolan R. Managing the four stages of EDP growth // Harvard Business Review. 1974. Vol. 52, no. 1. P. 75–87. URL: https://www.researchgate.net/profile/Richard-Nolan/publication/239538731_Managing_the_Four_Stages_of_EDP_Growth/links/5540c4dd0cf2b7904369c507/Managing-the-Four-Stages-of-EDP-Growth.pdf (дата обращения: 03.10.2025).
12. Grenslitt J. Digital States Survey 2024 Results Announced // Government Technology. 2024. URL: <https://www.govtech.com/digital-states-survey-2024-results-announced> (дата обращения: 03.10.2025).
13. ICON. Digital Maturity Model: Digital Transformation Assessment Framework // Icon Group. 2020. URL: <https://www.icon.co.uk/digital-maturity-model/> (дата обращения: 03.10.2025).
14. International Telecommunication Union (ITU). ICT Development Index Dashboard. URL: <https://datahub.itu.int/dashboards/idi/> (дата обращения: 03.10.2025).
15. KPMG. Digital Transformation Study: Achieving digital maturity to drive growth // KPMG International. 2016. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2016/11/digital-transformation.pdf> (дата обращения: 03.10.2025).
16. Lutkevich B. Capability Maturity Model (CMM). Definition // Медиакомпания TechTarget. 2022. URL: <https://www.techtarget.com/searchsoftwarequality/definition/Capability-Maturity-Model> (дата обращения: 03.10.2025).
17. Network Readiness Index. Countries. Benchmarking the Future of the Network Economy. Portulans Institute, University of Oxford, Saïd Business School. 2024. URL: <https://networkreadinessindex.org/countries/> (дата обращения: 03.10.2025).
18. OECD. Digital Government Index: 2019 Results. OECD Publishing. 2020. URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-results.htm> (дата обращения: 03.10.2025).
19. Oxford Insights. Government AI Readiness Index 2023. URL: <https://oxfordinsights.com/ai-readiness/ai-readiness-index/> (дата обращения: 03.10.2025).
20. Paulk M.C., Curtis B., Chrissis M.B., Weber C.V. Capability maturity model, version 1.1 // IEEE software. 1993. Vol. 10, no. 4. P. 18–27. DOI:10.1109/52.219617
21. Portulans Institute. Network Readiness Index 2023. Benchmarking the future of the network economy // Portulans Institute. 2023. URL: https://networkreadinessindex.org/wp-content/uploads/2023/11/NRI_2023_Final.pdf (дата обращения: 03.10.2025).

22. Rogers K., Moïño J.P., Leon H., Poncela A. The fast track to digital marketing maturity // Консалтинговая компания BCG. 2021. URL: <https://www.bcg.com/publications/2021/the-fast-track-to-digital-marketing-maturity> (дата обращения: 03.10.2025).
23. Schumacher A., Erol S., Sihn W. A maturity model for assessing Industry 4.0 readiness and maturity of manufacturing enterprises // *Procedia Cirp*. 2016. Vol. 52. P. 161–166.
24. Thordsen T., Bick M. A decade of digital maturity models: much ado about nothing? // *Information Systems and e-Business Management*. 2023. Vol. 21, no. 4. P. 947–976.
25. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government. New York, United Nations. 2022. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022> (дата обращения: 03.10.2025).
26. VanBoskirk Sh., Gill M. Forrester Research. The digital maturity model 4.0 // Forrester. 2016. URL: <https://www.forrester.com/report/the-digital-maturity-model-40/RES131801> (дата обращения: 03.10.2025).
27. World Bank. GovTech Maturity Index 2022. URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/govtech/gtmi-Intro> (дата обращения: 03.10.2025).
28. Банных Г.А., Костина С.Н. Концептуализация понятия цифровой зрелости университета в контексте цифровой трансформации высшего образования // *Вестник Майкопского государственного технологического университета*. 2022. Т. 14, № 1. С. 110–120.
29. Булина А.Р., Солопова Н.А. Модель оценки цифровой зрелости для промышленных предприятий строительной индустрии // *E-Management*. 2023. Т. 6, № 2. С. 4–13.
30. Добролюбова Е.И., Старостина А.Н. Оценка цифровизации взаимодействия государства и граждан // *Статистика и экономика*. 2021. № 2. С. 45–56.
31. Команда А. Аналитический отчет на базе опроса представителей российских компаний «Цифровая трансформация в России – 2020». 2020. URL: https://komanda-a.pro/projects/dtr_2020 (дата обращения: 03.10.2025).
32. Погорельцев А.С., Салимьянова И.Г. Особенности оценки цифровой зрелости организаций // *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета*. 2022. Т. 137, № 5–2. С. 118–125.
33. Потапова Е.Г., Потеева П.М., Шклярчук М.С. Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить. Оценка текущего состояния. Цифровая зрелость. М.: РАНХиГС, 2021.
34. Реутов В.Е. Цифровая зрелость как стратегический приоритет системы государственного управления // *Устойчивость экосистем в условиях цифровой нестабильности: сборник трудов международной научно-практической конференции*. Симферополь: Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского, 2022. С. 538–540.
35. Силин Я.П., Коковихин А.Ю. Цифровая зрелость государственного управления на мезоуровне: компетентностный подход // *Human Progress*. 2022. Т. 8, № 4. С. 1–12.

36. Смотрицкая И.И. Цифровая трансформация государственного управления: основные тренды и новые возможности // Научные труды Вольного экономического общества России. 2021. Т. 230, № 4. С. 223–229.
37. Соболев А.Д., Ляндау Ю.В. Методы оценки цифровой зрелости организаций в сфере IT // Инновации и инвестиции. 2023. № 6. С. 66–68.
38. Строев В.В., Сидоренко С.В. Анализ цифровой зрелости регионов Российской Федерации // Вестник университета. 2024. № 5. С. 5–14.
39. Хубулова В.В., Ласковский А.А., Иванченко И.В. Подходы к оценке уровня цифровой зрелости как категории эффективности управления // Московский экономический журнал. 2022. № 8. С. 315–328.

REFERENCES

1. Bannykh, G., and Kostina, S. (2022) *Digital maturity of public authorities: the case of Russia*. International Conference of Central and Eastern European Association of Institutes and Faculties of Public Administration (NISPAcee). Available at: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcaggleclgfndmkaj/https://www.nispa.org/files/conferences/2022/e-proceedings/system_files/papers/202205232118060.Digital_maturity.pdf (accessed 03 October 2025).
2. Bannykh, G.A., and Kostina, S.N. (2022) ‘Conceptualization of the notion of university digital maturity in the context of higher education digital transformation’, *Vestnik Maikopskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta*, 14(1), pp. 110–120. (In Russian).
3. Bughin, J., Catlin, T., Hirt, M., and Willmott, P. (2018) ‘Why digital strategies fail’, *McKinsey Quarterly*. Available at: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/why-digital-strategies-fail> (accessed 03 October 2025).
4. Bulina, A.R., and Solopova, N.A. (2023) ‘Digital maturity assessment model for construction industry enterprises’, *E-Management*, 6(2), pp. 4–13. (In Russian).
5. Cataldo, A., Astudillo, C.A., Gutiérrez-Bahamondes, J.H., González-Martínez, L., and McQueen, R. (2020) ‘Towards an integrated maturity model of system and E-business applications in an emerging economy’, *Journal of theoretical and applied electronic commerce research*, 15(2), pp. 1–14. DOI:10.4067/S0718-18762020000200102
6. Dobrolyubova, E.I., and Starostina, A.N. (2021) ‘Assessing the digitization of interaction between government and citizens’, *Statistika i ekonomika*, (2), pp. 45–56. (In Russian).
7. European Commission (2024) *Digital Economy and Society Index (DESI)*. Available at: <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts> (accessed 03 October 2025).

8. Galvin, J., LaBerge, L., and Williams, E. (2021) 'The new digital edge: Rethinking strategy for the postpandemic era', *Consulting company McKinsey*. Digital.
9. Gibson, C., and Nolan, R. (1974) 'Managing the four stages of EDP growth', *Harvard Business Review*, 52(1), pp. 75–87. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Richard-Nolan/publication/239538731_Managing_the_Four_Stages_of_EDP_Growth/links/5540c4dd0cf2b7904369c507/Managing-the-Four-Stages-of-EDP-Growth.pdf (accessed 03 October 2025).
10. Grenslitt, J. (2024) 'Digital states survey 2024 results announced', *Government Technology*. Available: <https://www.govtech.com/digital-states-survey-2024-results-announced> (accessed 03 October 2025).
11. ICON (2020) 'Digital maturity model: Digital transformation assessment framework', *Icon Group*. Available at: <https://www.icon.co.uk/digital-maturity-model/> (accessed 03 October 2025).
12. International Telecommunication Union (ITU). *ICT Development Index Dashboard*. Available at: <https://datahub.itu.int/dashboards/idi/> (accessed 03 October 2025).
13. Khubulova, V.V., Laskoviy, A.A., and Ivanchenko, I.V. (2022) 'Approaches to measuring digital maturity level as an indicator of management effectiveness', *Moskovskiy ekonomicheskiy zhurnal*, (8), pp. 315–328. (In Russian).
14. The «A-Team» (2020) *Analytical report based on a survey of Russian companies representatives "Digital Transformation in Russia – 2020"*. Available at: https://komanda-a.pro/projects/dtr_2020 (accessed 03 October 2025). (In Russian).
15. KPMG (2016) *Digital Transformation Study: Achieving digital maturity to drive growth*. KPMG International. Available at: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2016/11/digital-transformation.pdf> (accessed 03 October 2025).
16. Little, A.D. (2021) *Digital transformation of government: Creating fit for future public institutions*. URL: <https://www.adlittle.com/en/insights/viewpoints/digital-transformation-government> (accessed 03 October 2025).
17. Lutkevich, B. (2022) 'Capability Maturity Model (CMM). Definition', *Media company Tech-Target*. Available: <https://www.techtarget.com/searchsoftwarequality/definition/Capability-Maturity-Model> (accessed 03 October 2025).
18. (N/a) (2020) 'Digital Transformation & Maturity. Practical tools for navigating the maze of digital transformation', *TM Forum*. Available at: <https://www.tmforum.org/digital-maturity-model/> (accessed 03 October 2025).
19. (N/a) (2024) *Blavatnik Index of Public Administration. Index results for all countries*. Blavatnik School of Government, University of Oxford. Available at: https://index.bsg.ox.ac.uk/posts/overall_results/ (accessed 03 October 2025).
20. *Network Readiness Index. Countries. Benchmarking the Future of the Network Economy*. Portulans Institute, University of Oxford, Saïd Business School, 2024. Available: <https://networkreadinessindex.org/countries/> (accessed 03 October 2025).

21. OECD (2019) *Digital Government Index: 2019 Results*. OECD Publishing, 2020. Available: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-results.htm> (accessed 03 October 2025).
22. Oxford Insights (2023) *Government AI Readiness Index 2023*. Available: <https://oxfordinsights.com/ai-readiness/ai-readiness-index/> (accessed 03 October 2025).
23. Paulk, M.C., Curtis, B., Chrissis, M.B., and Weber, C.V. (1993) 'Capability maturity model, version 1.1', *IEEE software*. 10(4), pp. 18–27. DOI: 10.1109/52.219617
24. Pogorel'tsev, A.S., and Salimyanova, I.G. (2022) 'Features of organizational digital maturity evaluation', *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*, 137 (5-2), pp. 118–125. (In Russian).
25. Portulans Institute (2023) *Network readiness Index 2023. Benchmarking the future of the network economy*. Portulans Institute. Available at: https://networkreadinessindex.org/wp-content/uploads/2023/11/NRI_2023_Final.pdf (accessed 03 October 2025).
26. Potapova, E.G., Poteeva, P.M., and Shkliuruk, M.S. (2021) *Strategy of digital transformation: write to implement. Current status assessment. digital maturity*. Moscow: Delo. (In Russian).
27. PwC (2025) 'Be a better decider. As reinvention pressure rises, CEOs need to rewire their decision-making', *PwC*, 07.03.25. Available at: https://strategybusiness.pwc.com/ceo-decision-making/p/1?WT.mc_id=GMO-BRN-NA-FY25-PRCH-SBDI18-T4-CI-XLOS-PUB-GMOSBDI00030-EN-IPWCWP-T4 (accessed 03 October 2025).
28. Reutov, V.E. (2022) 'Digital maturity as a strategic priority of public administration system', in: *Ecosystem Resilience in the Context of Digital Instability. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference. Simferopol, 2022*. Simferopol: V.I. Vernadsky Crimean Federal University, pp. 538–540. (In Russian).
29. Rogers, K., Moïño, J.P., Leon, H., and Poncela, A. (2021) 'The fast track to digital marketing maturity', *BCG Consulting*, September. Available at: <https://www.bcg.com/publications/2021/the-fast-track-to-digital-marketing-maturity> (accessed 03 October 2025).
30. Schumacher, A., Erol, S., and Sihn, W. (2016) 'A maturity model for assessing Industry 4.0 readiness and maturity of manufacturing enterprises', *Procedia Cirp*, (52), pp. 161–166.
31. Silin, Ya.P., and Kokovikhin, A.Yu. (2022) 'Mesolevel digital maturity of public administration: competence-based approach', *Human Progress*, 8(4), pp. 1–12. (In Russian).
32. Smotritskaya, I.I. (2021) 'Digital transformation of public administration: Key trends and new opportunities', *Scientific papers of free economic society of Russia*, 230(4), pp. 223–229. (In Russian).
33. Sobolev, A.D., and Lyandau, Yu.V. (2023) 'Methods for Evaluating organizations' digital maturity in the IT sector', *Innovatsii i investitsii*, (6), pp. 66–68. (In Russian).
34. Stroyev, V.V., and Sidorenko, S.V. (2024) 'Analysis of regional digital maturity levels in the Russian Federation', *Vestnik universiteta*, (5), pp. 5–14. (In Russian).

35. Thordsen, T., and Bick, M. (2023) ‘A decade of digital maturity models: much ado about nothing?’, *Information Systems and e-Business Management*, 21(4), pp. 947–976.
36. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2022) *E-government survey 2022: The future of digital government*. New York: United Nations. Available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022> (accessed 03 October 2025).
37. VanBoskirk, Sh., and Gill, M. (2016) ‘Forrester Research. The digital maturity model 4.0’, *Forrester*. Available at: <https://www.forrester.com/report/the-digital-maturity-model-40/RES131801> (accessed 03 October 2025).
38. Westerman, G., Tannou, M., Bonnet, D., Ferraris, P., and McAfee, A. (2012) *The Digital Advantage: How digital leaders outperform their peers in every industry*. Capgemini Consulting, MIT Sloan Management. Available at: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ide.mit.edu/sites/default/files/The_Digital_Advantage__How_Digital_Leaders_Outperform_their_Peers_in_Every_Industry.pdf (accessed 03 October 2025).
39. World Bank (2022) *GovTech Maturity Index*. Available at: <https://www.worldbank.org/en/programs/govtech/gtmi-Intro> (accessed 03 October 2025).

Статья поступила в редакцию 29.08.2025;
одобрена после рецензирования 18.09.2025;
принята к публикации 19.11.2025.

Научная статья

УДК: 321.01:316.75(470)

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-61-85

О ЦЕННОСТНЫХ ОСНОВАНИЯХ КУЛЬТУРНОГО КОДА РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

**Воронов Александр Сергеевич¹,
Юхно Александр Сергеевич²,
Ульянова Любовь Владимировна³**

¹ Доктор экономических наук, доцент, старший научный сотрудник научно-инновационного управления; Государственный академический университет гуманитарных наук, 119049, Российская Федерация, г. Москва, Мароновский переулок, д. 26; профессор кафедры экономики инновационного развития факультета государственного управления; Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, 119991, Российская Федерация, г. Москва, Ленинские горы, д. 1; voronov@spa.msu.ru; ORCID:0000-0003-0058-9217

² Кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник научно-инновационного управления; Государственный академический университет гуманитарных наук; заведующий кафедрой государственного управления; Институт государственной службы и управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы; 119571, Российская Федерация, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82, стр. 1; metod-centerORG@gaugn.ru; ORCID:0000-0003-2999-2982

³ Кандидат исторических наук, доцент кафедры управления в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, руководитель Центра изучения российской государственности факультета государственного управления; Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова; 119991, Российская Федерация, г. Москва, Ленинские горы, д. 1; Ulyanova@spa.msu.ru

Аннотация. Предметом исследования является культурный код российской государственности как система ценностей и воспроизводящихся традиций государственного управления. Проблема состоит в противоречии между ценностной природой российской государственности и формальными институциональными практиками государственного управления, не всегда отражающими ее культурно-цивилизационные основания. Цель исследования – обозначить и концептуализировать круг ценностных и институциональных вопросов, связанных с культурным кодом российской государственности, которые оказывают влияние на формирование и специфику управленческих традиций с позиций государственного управления, а также выявить направления дальнейшего анализа этих оснований в контексте современных управленческих практик. Задачи исследования: проанализировать понятие «культурный код» в сопоставлении с категориями «культура», «цивилизация», «ценности» и «идентичность»; исследовать содержание нормативной правовой базы России в части традиционных духовно-нравственных ценностей; выявить и охарактеризовать институциональные практики и управленческие принципы, отражающие культурный код на различных исторических этапах; обосновать направления его применения для совершенствования современной системы государственного управления

и подготовки кадров государственной службы. Эмпирическую базу исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации, отражающие ценностно-идеологические ориентиры современного государственного управления, а также исторические источники и тексты политико-правовой мысли, раскрывающие традиционные представления о российской государственности. Результаты исследования показали, что культурный код российской государственности выражается во взаимосвязи ценности служения, принципа централизации, диалоговых практик (соборность, автономизация) и идентичности «государства-цивилизации». Научная новизна заключается в системном анализе культурного кода российской государственности как самостоятельного объекта исследования. Практическая значимость заключается в возможности совершенствования системы стратегического управления на основе ценностно ориентированных моделей, адаптации управленческих практик к отечественным культурным и цивилизационным особенностям, разработки программ подготовки государственных служащих, формирующих компетенции служения и ответственности.

Ключевые слова: культурный код, российская государственность, государство-цивилизация, российская цивилизация, цивилизационный код, традиционные ценности, централизация, институты, служение.

Для цитирования: Воронов А.С., Юхно А.С., Ульянова Л.В. О ценностных основаниях культурного кода российской государственности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 4. С. 61–85. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-61-85

Исследование подготовлено в Государственном академическом университете гуманитарных наук в рамках государственного задания Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (тема № FZNF-2025-0002 «Культурно-ценностный аспект цивилизационного позиционирования России: образы прошлого и актуальные вызовы»).

Original article

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-61-85

JEL: P16, P26, H11, Z1, Z13

ON THE VALUE FOUNDATIONS OF THE CULTURAL CODE OF RUSSIAN STATEHOOD

**Aleksandr S. Voronov¹, Aleksandr S. Yukhno²,
Lyubov V. Ulyanova³**

¹ Doctor of Economics, Senior Researcher at the Department of Research and Innovation Management; State Academic University for the Humanities; 26 Maronovsky Lane, 119049 Moscow, Russia; Professor at the Department of Economics of Innovative Development, Faculty of Public Administration; Lomonosov Moscow State University; 1 Leninskie Gory, 119991 Moscow, Russia; voronov@spa.msu.ru; ORCID: 0000-0003-0058-9217

² PhD (in Law), Associate Professor, Senior Researcher at the Department of Research and Innovation Management; State Academic University for the Humanities, 26 Maronovsky Lane, 119049 Moscow, Russia; Head of the Department of State Studies; Institute of Public Service and Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82 Vernadsky Avenue, Bldg. 1, 119571 Moscow, Russia; metod-centerORG@gaugn.ru; ORCID: 0000-0003-2999-2982

³ PhD (in History), Associate Professor at the Department of Management in the Sphere of Interethnic and Interfaith Relations, Head of the Center for the Study of Russian Statehood, Faculty of Public Administration; Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory, 119991 Moscow, Russia; Ulyanova@spa.msu.ru

Abstract. The study explores the cultural code of Russian statehood as a system of values, institutions, and enduring administrative traditions. The research problem lies in the contradiction between the value-based nature of Russian statehood and the formal governance practices that do not always reflect its cultural and civilizational foundations. The purpose of the study is to outline and conceptualize the range of value-based and institutional issues associated with the cultural code of Russian statehood that influence the formation and specificity of administrative traditions from the standpoint of public administration, as well as to identify directions for further analysis of these foundations in the context of contemporary administrative practices. The study addresses the following objectives: the concept of the «cultural code» in relation to «culture», «civilization», «values», and «identity»; examine Russian legal documents on traditional spiritual and moral values; reveal institutional practices reflecting the cultural code at different historical stages; and substantiate directions for applying this concept to improve public administration and civil service training. The empirical basis includes Russian normative acts, historical sources, and texts of political and legal thought. The theoretical framework combines axiological, institutional, and comparative-historical approaches. The findings show that the cultural code of Russian statehood is expressed through the value of service, the principle of centralization complemented by dialogical practices (sobornost, autonomy), and the civilizational identity of the «state-civilization». The study's novelty lies in the systematic analysis of the cultural code as an independent object of research. Its practical significance stems from the potential use of results for developing value-oriented governance models and civil service training programs.

Keywords: cultural code, Russian statehood, state-civilization, Russian civilization, civilizational code, traditional values, centralization, institutions, service.

For citation: Voronov, A.S., Yukhno, A.S., and Ulyanova, L.V. (2025) 'On the value foundations of the cultural code of Russian statehood', *Public Administration Issues*, (4), pp. 61–85. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-61-85

The study was prepared at the State Academic University for the Humanities within the framework of the state assignment of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (topic No. FZNF-2025-0002 «The cultural and value aspect of Russia's civilizational positioning: images of the past and current challenges»).

Введение

Понятие «культурный код» все чаще встречается в научных работах, посвященных ценностной и цивилизационной проблематике и написанных в междисциплинарном ключе на стыке философии, истории, социологии, политологии,

экономики и других социогуманитарных дисциплин. Это понятие также используется в дискуссиях экспертов, в российских нормативных правовых актах. В то же время в фокусе внимания дискуссий об отечественном культурном коде находятся явления, связанные с обществом, его культурой, традициями, ценностями, идентичностью. Сохраняется фундаментальное противоречие между инструментальным восприятием государственного управления как набора процедур и его ценностной, культурно-цивилизационной природой. Государственность часто рассматривается как нейтральный механизм, хотя в действительности она формируется глубинными ценностными основаниями, предопределяющими характер и эффективность управления.

Несмотря на широкий спектр трактовок понятия «культурный код» в гуманитарных науках, в отечественной научной литературе отсутствует системное исследование, напрямую связывающее его с российской государственностью. В центре внимания исследователей остаются либо культурные и цивилизационные особенности общества в целом, либо ценностные ряды, соотносимые с национальной идентичностью. Между тем государственность как исторически устойчивый комплекс институтов, практик и символов, обладающий собственным ценностным измерением, до сих пор оказывается на периферии дискуссий. Именно воспроизводство специфических управленческих традиций и институтов, опосредующих связь государства и общества, позволяет говорить о культурном коде российской государственности. Научная новизна данного исследования состоит в том, что оно предлагает рассматривать государственное управление не только как инструментальную систему, но и как носитель ценностных оснований, сформировавшихся в отечественной истории и продолжающих определять современную идентичность России. В практическом плане обращение к культурному коду государственности способствует поиску устойчивых моделей управления, способных отвечать на современные вызовы в условиях глобальной трансформации и конкуренции, сохраняя при этом цивилизационные особенности страны.

В рамках настоящего исследования государственность трактуется не только как институционально-правовая организация власти, но и как исторически сложившаяся система отношений между государством и обществом, опосредованная ценностями, нормами и практиками управления. Таким образом, государственность предстает не просто политико-правовой формой, а культурно-ценностным феноменом, воплощающим конкретные способы легитимации власти и модели служения общему благу. Подобная интерпретация позволяет определить культурный код как имманентную ценностную структуру государственности, обеспечивающую преемственность ее управленческих традиций.

Ценности в государственном управлении проявляются опосредованно, через культуру управления или административную культуру. Сами ценности в административных процедурах в явном виде не могут присутствовать: это привело бы к усмотренческому административному поведению.

Наиболее яркими чертами административных процедур, отражающих отечественный культурный код, являются сильная регуляторная составляющая управления (значительная нормативная правовая регламентация процедур управления); согласительные механизмы взаимодействия государственных ор-

ганов (культура согласований); административная централизация как результат действия согласительных механизмов, сочетающаяся с практиками федерализации и автономизации; служение как исполнение должностных обязанностей в соответствии с требованиями регламентации (специфическое российское преломление понятия «ценностные обязательства» по Т. Парсонсу); диалоговая культура построения коммуникаций по линии «государство-общество», во многом соответствующая принципам функционирования «горизонтальных сетей», описанных в европейской мысли второй половины XX в., но в действительности имеющая глубокую укорененность в истории России.

Цель исследования – выявить ценностные основания и институциональные особенности культурного кода российской государственности, определяющие специфику ее управленческих традиций и практик, а также показать, как осмысление этих оснований может способствовать совершенствованию системы государственного управления. При этом проблема исследования заключается в противоречии между ценностной природой российской государственности, выраженной в ее культурно-цивилизационных основаниях, и формализованными практиками управления, не всегда отражающими эти основания. Для разрешения данного противоречия в статье поставлены следующие исследовательские задачи:

- проанализировать понятие «культурный код» в сопоставлении с категориями «культура», «цивилизация», «ценности» и «идентичность» применительно к феномену государственности, выявив его методологический потенциал для государственного управления;
- исследовать содержание современной нормативной правовой базы Российской Федерации в части, касающейся традиционных духовно-нравственных ценностей, и определить степень их соотнесенности с ценностями российской государственности;
- выявить и охарактеризовать институциональные практики и управленческие принципы, отражающие культурный код российской государственности на различных исторических этапах ее развития;
- обосновать направления применения концепции культурного кода для совершенствования современной системы государственного управления, включая подготовку и развитие кадров государственной службы.

Особенности ценностного измерения управления и ключевые черты культурного кода

Понятие «культурный код» представляется наиболее дискуссионным из всего терминологического ряда, используемого в современных аксиологических исследованиях, в первую очередь, не прояснен вопрос о том, можно ли считать данное понятие синонимом термина «культура».

В целом понятие «культурный код» наиболее разработано в культурологии и социологии и определяется как «знаки, символы, артефакты, нормы и регулятивы, смыслы, стереотипы и стандарты действий» (Каргаполов, 2022, с. 27); как «совокупность знаков (символов) и система определенных правил» (Махлина, 2003, с. 241); как «система координат, своеобразный шифр» (Изотова, 2020, с. 189). Еще в 2003 г. «Большой толковый словарь по культурологии» определял

культурный код как «совокупность знаков (символов), смыслов (и их комбинаций), которые заключены в любом предмете материальной и духовной деятельности человека», как «ключ к пониманию данного типа культуры»¹.

Стоит отметить, что в европейской философии самых разных направлений второй половины XX в.: структурного функционализма (Т. Парсонс, Н. Луман), структурализма (М. Фуко, Ж. Деррида, У. Эко), постмарксизма (М. Кастельс), конструктивизма (П. Бурдьё) и др., вне зависимости от того, что значительная часть европейской философии этого периода была связана с проблематикой перехода к обществу постмодерна в глобализирующемся мире (подробнее об этом см.: Ульянова, 2024) – общепринятым является подход к культурному коду не просто как к набору «знаков и символов», а как к «сплаву» ценностей. Так, Т. Парсонс писал о «ценностных обязательствах» и «ценностных принципах» генетического кода контролирующей системы культуры (Parsons, 1968); Н. Луман – о коде как специфических коммуникационных структурах (Луман, 2001, гл. 3); М. Кастельс (1999) – о культурном коде как коллективных маркерах, выступающих основанием для стратегий различных социокультурных явлений; П. Бурдьё (1994) – как о принципах, порождающих «социальные практики». Один из самых известных мировых мыслителей XX в. М. Фуко полагал, что коды управляют ценностями культуры, в том числе – иерархией этих ценностей, формами выражения, иерархией практик, схемами восприятия (Фуко, 1997, с. 37).

Первоначальная лингвистико-семиотическая трактовка культурного кода в отечественной науке, исключавшая его ценностное измерение, в последние годы сменилась аксиологическим подходом. Это закономерно привело к переосмыслению данного понятия как системы ценностных координат, формирующих основы национальной культуры и государственности. Так, В. В. Федоров предложил свое видение культурного кода нации – «это система общих ценностей, норм, традиций, обычаев, символов и т.д., которые образуют особенности и специфику определения национальной культуры»² (также см.: Самоварова, 2023; Гуревич, Батыршин, 2024, с. 13–22).

Полагаем, что в целом нарастание междисциплинарного интереса отечественных исследователей к проблематике культурного кода во многом связано с общим ценностно-цивилизационным поворотом российского государства. В общих чертах этот поворот был обозначен еще в статье В. В. Путина 2012 г. «Россия: национальный вопрос», в которой целый раздел был посвящен российскому культурному коду³. За последние годы появились исследования кода цивилизации, российской матрицы, генетического кода российской цивилизации (Никонов, 2015; 2020), русского культурно-цивилизационного кода (Яхшиян,

¹ Кононенко Б.И. Большой толковый словарь по культурологии. М.: Вече: АСТ, 2003. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_culture/1797/%D0%9A%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BD%D1%8B%D0%B9?ysclid=mdaduhi3wq526525439 (дата обращения: 29.08.2025).

² Культурный код русского народа. Валерий Федоров об особенностях российского культурного кода // ВЦИОМ. Новости. URL: <https://wciom.ru/presentation/prezentacii/kulturnyi-kod-russkogo-naroda?ysclid=mdwpm8xvmn880720161> (дата обращения: 29.08.2025).

³ Путин В.В. Россия: Национальный вопрос // Независимая газета. 2012. URL: https://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html?ysclid=mdwwv7vff875827394 (дата обращения: 29.08.2025).

2019), культурного кода восточных государств-цивилизаций (Наумкин, 2020), культурного кода экономики (Аузан, 2022), культурного кода нации (Батыршин, 2024), цивилизационного кода (Харичев, 2025). Следует отметить, что в подавляющем большинстве работ культурный код анализируется применительно к обществу, этническим группам, понятиям «нация» и «российская цивилизация», религиозной культуре, в то время как ценности, воплощенные в российской государственности как системе институтов с присущими ей формальными и неформальными практиками, порядками и символическими смыслами, в большинстве случаев остаются на периферии исследовательского интереса (см., например: Перевезенцев, Пучнина, Страхов, Шакирова, 2021; Багдасарян, 2024, с. 8–25; Харичев, 2025; и др.).

Для корректной реконструкции культурного кода российской государственности, кроме сопоставления его с понятием «ценности», важно определиться, насколько «код» («матрица») отражает «генетические» установки, являясь не только сознательно сформулированными и усвоенными ценностями, но и вместе с тем – бессознательными механизмами и соответствующим им практиками.

Ряд исследователей по сути ставит знак равенства между ценностями и культурным кодом. Так, А. В. Щипков (2018) рассматривает код применительно к цивилизационному подходу как «понимание культуры и общества» через текст. О. Ю. Яхшиян (2019) полагает, что «понятия русской культурной доминанты и единого культурного (цивилизационного) кода... по существу совпадают», что вписывается в контекст понимания современной России как одновременно и государства-нации, и государства-цивилизации (с. 53–54). При таком подходе объектом анализа нередко оказывается не культурный код, а особенности российской цивилизации, которые исследователи могут расценивать как позитивные, так и как отрицательные, требующие «исправления». Например, А. А. Аузан (2022) подробно анализирует ценностные ряды, присущие российской культуре и мешающие ее экономическому развитию.

Альтернативный взгляд предполагает акцент на генетических, а значит, бессознательных составляющих культурного кода, соответственно, говорится не просто о культуре или ценностях, а о воспроизводящихся во многом бессознательно внутри различных сообществ практиках, обычаях, символах, соответствующих им порядках и вырастающих из них формальных и неформальных институтах. Именно такое представление доминировало в теории культурных кодов в европейской гуманитарной мысли второй половины XX в.: в лингвистике (Мартин, 2024, с. 24; Барт, 1989, с. 241); экономике (Бодрийяр, 2015), философии (Фуко, 1997); социологии (Александр, 2001), психологии (Рапай, 2019).

В нашей стране проблему расшифровки кодов еще в советское время поставил Д. И. Дубровский (1979). На современном этапе развития российских социогуманитарных наук многие исследователи высказывались именно в духе объективной генетической заданности культурного кода в смысле культурного генотипа (Старостин, 2017), коллективного сознательного и бессознательного (Изотова, 2020; Батыршин, 2024), аналога генетического шифра (Каргаполов, 2022, с. 28, 29, 32, 33). Разделение на свойственные сознательной части мыш-

ления ценности и бессознательные культурные коды присутствует в концепции «Русского культурного кода» компании «ЭФКО»⁴.

В. А. Никонов в книге «Код цивилизации» писал о генетическом коде российской истории, «системе архетипов социальности, культуры, духовности», «особом способе их проживания в истории» (2020, с. 236). В. В. Наумкин в своем исследовании теории государств-цивилизаций отмечал в качестве их особенности «глубокую укорененность традиционных культурных кодов в сознании их народов и правящих элит», «неприятие универсализма и любых попыток навязать им стратегию заимствования тех или иных чуждых им ценностных норм» (Наумкин, 2020, с. 78). В этом же русле выдержано определение цивилизационного кода в работе А. Д. Харичева (2025, с. 4–5).

При таком подходе культурный код российской государственности может рассматриваться как проявление цивилизационных особенностей, что в полной мере можно отнести к практикам и принципам функционирования российской системы государственного управления из века в век воспроизводимым, но в то же время изменяющимся.

В то же время имеет смысл провести различия в теоретических трактовках понятий «культурный код» и «цивилизационный код». В ряде случаев понятие «культурный код» используется как синоним цивилизационного кода (Каргаполов, 2024, с. 31), в том числе в российских нормативных правовых актах. Так, в «Стратегии государственной национальной политики до 2025 года» (с изменениями, принятыми в 2018 г.) указывается, что российское общество сегодня объединяет общий культурно-цивилизационный код, опирающийся на сохранение и развитие русской культуры и языка, а также на историческое и культурное наследие всех народов страны. В его содержании отражены универсальные принципы – уважение к уникальным традициям различных этносов и включение их лучших достижений в единую систему российской культуры⁵. Однако базовой характеристикой для определения понятия цивилизации во всем многообразии литературы, посвященной цивилизационному подходу, выступает такое понятие, как «социокультурная идентичность» (Семенов, 2017, с. 314) или «социокультурная общность» (Мчедлов, 2001; Панарин, 1994, с. 17–18). Ученые используют термины «национально-цивилизационная идентичность» (Пантин, 2023, с. 302–310); «цивилизационная идентичность» (Осипов, Локосов, 2001; Савинов, 2009, с. 77; Аксюмов, 2013; Дробинин, 2023; Харичев, Полосин, Селезнева, 2024, с. 192); «цивилизационная самоидентичность» (Хантингтон, 1994; Никонов, 2015, с. 27). При этом в работах о культурном коде термин «социокультурная идентичность», базовый для цивилизации

⁴ См., например, выступление исполнительного директора компании «ЭФКО» С.Н. Иванова в экспертно-дискуссионном клубе Центра изучения российской государственности факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова: Экспертный клуб ЦРГ: «Большие вызовы и русский культурный код», 11.03.2024 // Rutube-канал ФГУ МГУ. URL: <https://rutube.ru/video/private/399f7bf09c389b13b2d47728e70cffe6/?p=y2YBOTVMQ4uwc4aXYRBMVg> (дата обращения: 29.08.2025).

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 06.12.2018 N 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. N 1666». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36512/page/3> (дата обращения: 29.08.2025).

онного подхода, не используется. Так, например, А. Д. Харичев не связывает цивилизационный код сугубо с российской государственностью: «Россия – это государство-цивилизация» (Харичев, 2025, с. 4).

Все это позволяет сделать вывод о существовании определенного зазора между цивилизационным подходом и исследованием культурного кода – лакуны, требующей теоретического восполнения.

Проведенный анализ научной литературы позволил идентифицировать несколько ключевых направлений в теоретическом осмыслении понятия «культурный код». В культурологии и семиотике акцент делается на его символическо-знаковой природе (Каргаполов, 2022; Махлина, 2003), в социологии и философии – на ценностных структурах и моделях коммуникации (Парсонс, 1968; Луман, 2001; Бурдье, 1994), а в цивилизационном подходе – на историко-культурной преемственности и архетипах развития общества (Никонов, 2015; Наумкин, 2020; Харичев, 2025). При этом ни один из существующих подходов не рассматривает культурный код в прямой связи с феноменом государственности как управляющей системы и носителя цивилизационных ценностей. В целях преодоления указанного методологического разрыва настоящее исследование предлагает интегративную модель, синтезирующую аксиологический, институциональный и историко-сравнительный подходы. Данный синтез позволяет концептуализировать культурный код не как статичный набор символов или ценностей, но как динамическую, воспроизводящуюся систему управленческих практик, опосредующую цивилизационную специфику российской государственности.

Следовательно, в рамках данной работы культурный код российской государственности определяется как многоуровневая система, интегрирующая устойчивые ценностные смыслы, выражающие ее цивилизационные основания (служение, соборность, ответственность, порядок, справедливость), и социальные механизмы их объективации и воспроизводства через институциональные формы, управленческие практики и символические структуры власти. При этом культура государственного управления трактуется как одна из ключевых сред, обеспечивающих трансляцию и легитимацию данных смыслов в рамках системы власти. В этом контексте обоснование административной деятельности понимается как совокупность ценностных и институциональных оснований, через которые управленческие решения получают смысл, направленность и легитимность, что позволяет рассматривать культурный код российской государственности в качестве фундаментальной рамки, определяющей содержание и мотивировку административных практик современного государственного управления в России.

Выделение указанных в понятии культурного кода ценностей не является произвольным или декларативным. Их выбор основан на сочетании историко-культурного анализа, институциональной логики российской государственности и содержания современных нормативных документов. Во-первых, именно эти ценности устойчиво воспроизводятся в рамках отечественной управленческой традиции, что видно как в исторических практиках служилого государства, так и в современных формах взаимодействия власти и общества. Во-вторых, служение, соборность, ответственность, порядок и справедливость отражают те ценностные ориентиры, которые последовательно закрепляются в стратегических и идеологических документах Российской Федерации, формируя акси-

ологическую основу публичной власти. В-третьих, данные ценности проявляются как «генетические» элементы культурного кода, поскольку исторически определяют модели легитимации власти, механизмы координации и способы организации управленческих решений. Таким образом, их включение позволяет не навязывать нормативные требования, а аналитически реконструировать базовый набор смыслов, через которые государственность влияет на формирование управленческих традиций и современных административных практик.

Закрепление ценностных оснований в современной отечественной нормативной правовой базе

Обозначенная в теоретических исследованиях взаимосвязь культурного кода с «генетическими» ценностями приводит к необходимости проанализировать комплекс «традиционных российских духовно-нравственных ценностей», сформулированных в российской нормативной правовой базе последних лет, и определиться с тем, каким образом этот комплекс описывает ценности, приущие российскому государству.

В исследованиях нормативной правовой базы, связанной с традиционными духовно-нравственными ценностями России, наиболее часто упоминается Указ Президента Российской Федерации N 809 от 9 ноября 2022 г., утвердивший основы государственной политики в данной сфере⁶. Этот документ содержит детальный перечень мер и инструментов по реализации ценностной политики. Однако впервые комплекс традиционных ценностей был зафиксирован ранее – в Указе Президента Российской Федерации N 400 от 2 июля 2021 г. «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»⁷. В настоящее время категория «традиционные российские духовно-нравственные ценности» закреплена в ряде нормативных актов, помимо названных⁸.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 N 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502> (дата обращения: 29.08.2025).

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 N 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046/page/4> (дата обращения: 29.08.2025).

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 05.09.2022 N 611 «Об утверждении Концепции гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48280> (дата обращения: 29.08.2025); Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2023 N 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/page/57> (дата обращения: 29.08.2025); Федеральный закон от 25.12.2023 N 685-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»». URL: <http://actual.pravo.gov.ru/content/content.html#pnum=0001202312250094> (дата обращения: 29.08.2025); Указ Президента Российской Федерации от 08.05.2024 N 314 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50534> (дата обращения: 29.08.2025); Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2025 г. N 474 «Об утверждении Основ государственной языковой политики Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/52143> (дата обращения: 29.08.2025); Приказ Министерства просвещения Российской Федерации N 171 от 19.03.2024 «О внесении изменений в некоторые приказы Министерства просвещения Российской Федерации, касающиеся федеральных образовательных программ начального общего образования, основного общего образования и среднего общего образования». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502120007?ysclid=mcsy2ffth8872228472> (дата обращения: 29.08.2025).

Каждый из нормативных правовых актов, где фигурирует понятие традиционных российских духовно-нравственных ценностей, раскрывает его в собственном контексте. В Стратегии национальной безопасности акцент сделан на том, что укрепление этих ценностей является частью национальных интересов и стратегических приоритетов. Здесь же представлен и сам перечень традиционных российских духовно-нравственных ценностей, ориентированный на консолидацию общества, укрепление гражданской идентичности и сохранение базовых принципов социального развития⁹.

В Указе Президента Российской Федерации N 611 от 5 сентября 2022 г. «Об утверждении Концепции гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом» приоритетной задачей в гуманитарной сфере названа защита традиционных духовно-нравственных ценностей. Документ трактует их как элемент многонациональной культуры российского народа, сочетающей в себе европейские и азиатские начала.

Отдельно подчеркивается значимость коллективистских черт национального менталитета, выражающихся в стремлении к социальной справедливости и ориентации на долгосрочные цели¹⁰. Указ N 809 воспроизводит перечень традиционных российских духовно-нравственных ценностей, впервые закрепленный в Стратегии национальной безопасности 2021 г., дополнив его указанием на то, что традиционные ценности выступают нравственными ориентирами для формирования мировоззрения граждан¹¹. «Концепция внешней политики Российской Федерации» (март 2023 г.) развивает положения Стратегии национальной безопасности, уточняя их и вводя в нормативный дискурс понятие «государство-цивилизация». В ней Россия представлена как самобытная евразийская держава с тысячелетней историей государственности, культурным наследием, объединяющим разные народы, религии и языковые общности в рамках Русского мира¹². «Стратегия государственной национальной политики до 2025 года» (в редакции 2018 г.) также акцентирует внимание на ценностных основаниях, связывая их с объединяющей ролью русского народа и многообразием культурного опыта, из которых вырастают такие ориентиры, как патриотизм, служение Отечеству, семья, труд, гуманизм, справедливость, взаимопомощь и коллективизм¹³.

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 N 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046/page/4> (дата обращения: 29.08.2025).

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 05.09.2022 N 611 «Об утверждении Концепции гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48280> (дата обращения: 29.08.2025).

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 N 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502> (дата обращения: 29.08.2025).

¹² Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2023 N 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49090> (дата обращения: 29.08.2025).

¹³ Указ Президента Российской Федерации от 06.12.2018 N 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. N 1666». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36512/page/3> (дата обращения: 29.08.2025).

В целом российская нормативная правовая база последних лет связывает традиционные ценности в первую очередь с обществом, используя термины «мировоззрение граждан России», «общероссийская гражданская идентичность», «культура российского народа», «многовековое межкультурное и межэтническое взаимодействие», «духовная общность различных народов», «народы, составляющие культурно-цивилизационную общность Русского мира» и др. Само же государство в упомянутых нормативно-правовых актах рассматривается скорее как общая институциональная рамка для возникновения, существования и развития указанных ценностей.

Таким образом, можно говорить о том, что на текущий момент ценности, на которых основана система российской государственности как комплекс управленческих институтов и практик, в нормативной правовой базе не сформулированы. В существующих перечнях традиционных российских духовно-нравственных ценностей отсутствует прямое указание на те ценности, которые лежат в основе системы государственного управления. Включенный в нормативные документы список охватывает такие ориентиры, как жизнь, достоинство, права и свободы личности, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству, ответственность за его будущее, высокие нравственные идеалы, укрепление института семьи, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь, взаимное уважение, историческая память, преемственность поколений и единство народов России.

Следует подчеркнуть, что нормативные правовые акты, фиксируя ценностные ориентиры на уровне государственной идеологии, не исчерпывают содержания культурного кода как феномена. Последний формируется в процессе исторического развития через управленческие практики, системы символов и архетипов, укорененные в коллективном сознании. Вследствие этого анализ официальных документов рассматривается в нашем исследовании не как самоцель, а как метод выявления лакуны между идеологически декларируемыми ценностями и актуальными традициями управленческой культуры.

Практическая значимость такого анализа заключается в верификации указанного разрыва между аксиологическим и институциональным уровнями государственного управления. Рефлексия данного диссонанса создает основу не только для корректировки стратегического планирования, но и для разработки конкретных механизмов имплементации ценностных ориентиров в управленческие процессы, включая проектирование национальных целей и системы оценки эффективности органов власти. Следовательно, культурный код может быть использован в качестве фундамента для построения целостной аксиологической модели управления, органично синтезирующей правовые, организационные и этические компоненты.

Служение как традиция и ценностное основание государственного управления

В наибольшей степени из названного перечня общественных ценностей к ценностям, отражающим культурный код российской государственности, можно отнести патриотизм и служение Отечеству. Так, в том же Указе N 809

одна из угроз сформулирована следующим образом: «Подрыв доверия к институтам государства, дискредитация идеи служения Отечеству, формирование негативного отношения к воинской службе и государственной службе в целом». Однако стоит отметить, что нередко в работах российских исследователей, написанных в русле аксиологического подхода и посвященных анализу российских традиционных ценностей (например: Багдасарян, 2024; Русские ценности, 2024), в том числе – в монографиях для курса «Основы российской государственности», патриотизм и служение не связаны непосредственно с ценностями российской государственности. Всего авторы выделяют пять составных частей в системной модели мировоззрения: человек, семья, общество, государство, страна (Харичев, Полосин, Селезнева, 2024, с. 271). При наложении этой модели на ценностный ряд из Указа N 809 авторы квалифицируют патриотизм, служение Отечеству и ответственность за его судьбу как ценность пятого, самого широкого, уровня – не государства, а страны. Исследователи С. В. Перевезенцев и А. Р. Боронин (2024) полагают, что понятие «служение» исторически относится к ценностям общества, а не к сугубо российской государственности.

Актуальность ценностей патриотизма и служения детерминирована не столько их нормативным закреплением, сколько глубинной историко-культурной укорененностью. Данные принципы имплицитно присутствуют в комплексе представлений о долге и ответственности, характерном для российской политико-административной традиции на всех этапах ее эволюции: от «служилого государства» Древней Руси до современных моделей публичной службы. Устойчивое историческое воспроизводство этих ценностей позволяет идентифицировать их в качестве структурного элемента ядра культурного кода российской государственности.

Не касаясь сейчас вопроса о служении как ценности, присущей российскому обществу, поскольку это не относится к теме исследования (в анализе ценности служения для современных государственных служащих сошлемся на статью: Е. В. Селезнева (2023)), обратимся к месту данной ценности в культурном коде российской государственности. В первую очередь, стоит отметить, что на протяжении большей части отечественной истории именно в отношении государственных управленцев использовался термин «служилые люди», под которым понимались военные и гражданские служащие, связанные с государством и зависимые от него.

В этом контексте понятие «служение» как ценностное основание управленческих практик, связанных с построением и функционированием государственности, корректно применить и к существенно более раннему периоду, чем конец XV в. Б. Н. Флоря (1992) писал о существовании «служебной организации» еще в период Древней Руси. А. А. Горский – автор концепции раннего периода российской государственности как «служилого государства» – в свою очередь, пишет о «служилых людях» у древнерусских князей, отмечая: «Термин «дружина» несомненно выступает в своем основном значении – «служилые люди князя»» (Горский, 2004, с. 19).

В то же время между историками идет спор о том, можно ли говорить о возникшем в IX в. русском государстве как государстве не только служилом, но и «общинно-земском», в котором государственность охватывала все обще-

ство, а община и была государством (концепция советского историка И. А. Фроянова и его последователей (см.: Фроянов, 1988; Жих, 2022)). В данном случае возникает вопрос о масштабах распространения принципа служения, следовании этому принципу не только служилых людей из ближайшего окружения князя, но и других слоев древнерусского общества – свободных общинников-крестьян, а также ремесленников и купцов, объединенных в посады, т.е. своего рода городские общины. Незавершенность данного спора сегодня связана с относительно недавним отказом историков от концепции феодализма, в рамках которой главной характеристикой российской управленческой элиты на протяжении тысячелетия был ее феодальный статус частных землевладельцев, а не государевых слуг.

Стоит отметить, что в XVIII в. идея служения претерпела существенные изменения, принудительно связав с государственной службой, как на военном, так на гражданском и даже на придворном поприщах, только дворянское сословие. Реформы Петра I закрепили обязанность служения за дворянским сословием, которое на протяжении полутора столетий оставалось основой правящей элиты империи, а в ряде сфер – прежде всего в армии, флоте и силовых структурах, включая Корпус жандармов – сохраняло эту функцию более двух веков, вплоть до 1917 г. Такая институционализация привела к тому, что идея служения стала неотъемлемой ценностью дворянства и одновременно утратила связь с другими социальными слоями. Если до этого на протяжении веков существовали «люди служилые» «по Отечеству» (дворяне) и по «прибору» (посадское население – т.е. жители городов, занимавшиеся торговлей и ремеслами, выполнявшие при необходимости функции городского ополчения и из которых формировалось стрелецкое войско), то с XVIII в. служение становится преимущественно частью дворянской этики, в том числе и после освобождения дворян от обязательной службы при Екатерине II. По мнению некоторых современных исследователей российской философии XIX в., именно отсюда идет популяризация с середины XIX столетия идеи общественного служения в российском образованном обществе, куда можно отнести не только дворян, но и интеллигенцию, разночинцев, причем не только с гуманитарным, но и с техническим образованием; последние при этом составили основу отечественной инженерной корпорации к началу XX в. и играли важную роль в советский период¹⁴.

Современная интерпретация идеи служения создает предпосылки для ее институционального закрепления в системе государственного управления, в частности через механизмы профессиональной подготовки и оценки госслужащих. Интеграция данной ценности в компетентностные модели способствует укреплению общественного доверия к институтам власти и связи между государством и обществом. На практике это реализуется через разработку кур-

¹⁴ См. об этом дискуссию на секции в рамках XV Международной Грушинской социологической конференции: «Категория «служения» в теории и практике российской государственности: между человеком и обществом?» 27 марта 2025 года. Стенограмма // XV Международная Грушинская социологическая конференция. 27–29 марта 2025 г. URL: https://conf.wciom.ru/fileadmin/user_upload/conference/2025/stenogramma_2025/kategoria_sluzhenia_v_teorii_i_praktike_rossii.pdf (дата обращения: 29.08.2025).

сов повышения квалификации, программ ДПО и управленческих стандартов, где служение рассматривается как управленческая компетенция, а не исключительно как этический императив.

Централизация как черта культурного кода и формы взаимодействия государства с обществом

Происходящие в последние годы в исторической науке дискуссии о концепции феодализма как доминирующего типа общественно-государственных отношений с зарождения государственности и вплоть до XIX в., т.е. на протяжении тысячелетия, актуализирует вопросы о том, насколько присуще отечественному культурному коду со-участие общества в государственном служении.

Наиболее распространенной является точка зрения о централизованности как базовом принципе системы российского государственного управления, вертикали власти, которая предусматривает управление сверху вниз, и соответствующих этому принципу символических практик и ценностей. В исследовании под руководством С. В. Перевезенцева подчеркивается, что именно государство выступало основным объединяющим и регулирующим элементом российской цивилизации, выполняя функции механизма ее саморегуляции. В ряде современных отечественных исследований отмечается, что в российской традиции государство воспринималось не только как политический институт, но и как носитель духовно-нравственных смыслов. Это способствовало формированию особого мировоззренческого феномена – властечентричности, при котором власть ассоциируется с носителем высшей истины и гарантом общественного блага (Харичев, Полосин, Селезнева, 2024, с. 270).

В отечественной традиции централизация несет в себе не только институциональный, но и ценностно-культурный смысл. Она отражает архетипическую установку на единство и соборность. Эта установка связана с восприятием власти как источника порядка и защиты, а не только контроля. Таким образом, централизация не отрицает диалог и автономию. Она создает культурный баланс между вертикалью власти и горизонталью соборности. Поэтому централизация не является противоположностью демократии. Она выступает формой культурного кода, обеспечивающей устойчивость и целостность российской государственности.

В. А. Никонов отмечает, что российская цивилизация отличается особой «государственной матрицей». В отечественной традиции государство часто отождествляется с Россией или Отечеством в целом. При этом оно воспринимается не как ограниченный по функциям политический институт, а как фундамент цивилизации, обеспечивающий ее целостность и организующий общественную, включая экономическую, жизнь (Никонов, 2021, с. 216). Подчеркивает роль централизованного государства в российском культурном коде и А. А. Аузан (2022), формулируя в качестве одной из базовых ценностей, соответствующих длительной традиции самодержавия и требующих исправления, такую ценность, как «дистанция власти». Д. В. Тренин (2022, с. 33) в отношении «ДНК российского государства» использует термин «держава-цивилизация», подчеркивая тем самым важность культурных коннотаций, сложившихся вокруг термина «держава» за последние несколько веков.

Термин «государство-цивилизация» периодически используется Президентом Российской Федерации¹⁵, присутствует в «Концепции внешней политики Российской Федерации», а также является названием одного из пяти разделов курса «Основы российской государственности». При этом существует некоторая двойственность в использовании этого термина. Так, в ряде случаев этот термин используется по сути как синоним цивилизации (Россия как государство-цивилизация, 2016; Харичев, Полосин, Селезнева, 2024, с. 219; Спиридонова, 2024).

В то же время «Концепция внешней политики Российской Федерации» связывает российское государство-цивилизацию с такой исторической особенностью, как полиэтнический состав населения. Такой подход впервые встречается в 2012 г. в статье В. В. Путина «Национальный вопрос» в подразделе «Единый культурный код»¹⁶.

Устоявшегося словопотребления специфической управленческой практики этническим многообразием страны на сегодня нет. Глоссарий издания «Основы российской государственности» относит такого рода управленческие характеристики к понятию «империя» (Харичев, Полосин, Селезнева, 2024, с. 219). Д. В. Тренин характеризует Россию как державу-цивилизацию, противопоставляя этот образ понятию империи. В отличие от классических европейских империй с их иерархией метрополии и колоний, Россия предстает как единое многонациональное государство, объединяющее различные этносы на основе равенства и внутренней целостности (Тренин, 2022, с. 33–35). В. Э. Багдасарян полагает, что множественные этнические идентичности при общей цивилизационной являются лишь одной из целого ряда ценностных характеристик государства-цивилизации (Багдасарян, 2022). Еще до того, как термин «государство-цивилизация» закрепился в официальных документах, В. А. Никонов отмечал, что в каждой цивилизации или ее части существует государство-лидер, выполняющее роль ядра, в котором концентрируются ключевые цивилизационные особенности и к которому тяготеют остальные страны и народы данной общности (Никонов, 2015, с. 27).

В контексте проблематики исследования принципиально отметить, что понятие «государство-цивилизация» связывает культурный код российской системы государственного управления не с централизацией, а с автономизацией различных сообществ от государства, в данном случае – с автономиями, образованными по этническому принципу. О большой роли автономий в практике управления этнически не-русскими территориями пишут многие исследователи, отмечая «максимально допустимое сохранение местных особенностей и жизненных устоев, невмешательства чиновников в сферы, регулируемые традицией и обычаями» (Никонов, 2021, с. 207; также см.: Мартин, 2011; Харичев, Полосин, Селезнева, 2024, с. 211–212), причем не только в дореволюционный, но и в советский периоды.

В. В. Наумкин обращает внимание на китайский опыт анализа государственности в контексте концепции государства-цивилизации, в которой акцент сделан не на социокультурной идентичности общества в целом, а на практиках и традициях государственного управления и институтах, которые эти tradi-

¹⁵ Послание Президента Федеральному Собранию. 2012. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17118> (дата обращения: 29.08.2025).

¹⁶ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Этнодиалоги. 2012. Т. 38, № 1. С. 8–26.

ции отражают. Исследователь отмечает, что концепция государства-цивилизации позволяет по-новому взглянуть на Китай, показывая ограниченность представлений о нем как о полностью централизованной системе. Управление столь масштабной страной невозможно без учета ее размеров и разнообразия. В этой связи он проводит параллель с Россией, указывая, что федеративное устройство отражает ее пространственные и культурные особенности и тем самым способствует поддержанию эффективности управления (Наумкин, 2020, с. 82, 87).

Авторы настоящей статьи полагают корректным расширить представление об автономизации, выведя это представление за пределы темы этнического многообразия и признав управленческой ценностью, специфическим (в смысле – не западным и не восточным) символическим порядком наличие разнообразных «диалоговых», в том числе – представительных и не только – практик.

Однако важно не просто зафиксировать большое значение для отечественной государственности представительных, связанных с коллективистскими общинными практиками, институтов в российской истории, но и определить специфику российской практики функционирования представительных институтов, которые имеют непосредственное отношение к сформированному исторически культурному коду российской государственности.

Представительные институты в матрице российской цивилизации являются не единственным подспорьем и продолжением государственной власти. Существовали исторически и существуют сегодня и другие механизмы взаимодействия государства с обществом, которые можно рассматривать как проявление функционирующих во многом «генетически» практик и традиций государственного управления. Так, в XIX в. существовала Комиссия по принятию всеподданнейших прошений, которая ежегодно принимала по всей стране огромное количество сообщений от подданных Российской империи самого разного рода. Архив данного учреждения до сих пор комплексно не исследован историками как неотъемлемая часть системы управления в контексте более общих принципов взаимодействия с обществом эпохи абсолютизма. На современном этапе развития российской государственности можно говорить о формировании большого количества институтов и субинститутов, функция которых связана с обеспечением прямого диалога власти, управленцев с представителями общественности, населением страны в целом. Одним из первых «конструируемых» субъектов такого рода стала Общественная палата Российской Федерации, созданная в 2004 г. В дальнейшем к диалогу с властью на общественных площадках были подключены организации бизнеса (Российский союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленная палата, Общероссийская общественная организация «Деловая Россия»), а также общественные советы, создававшиеся при исполнительных органах власти на основе Общественной палаты. В эту же логику ложится создание в 2012 г. «открытого правительства», перед которым были поставлены задача создания механизмов вовлечения граждан в обсуждение государственных решений, формирование Общероссийского гражданского форума, Общероссийского народного фронта, интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Акцент на горизонтальных связях управленцев и населения актуализировал проблематику локализма, муниципального уровня управления, следствием чего стало появление

понятия публичной власти в Стратегии национальной безопасности–2021¹⁷ и поправках в Конституцию Российской Федерации¹⁸, принятых в 2020 г.

Современные формы диалогового управления институционализируют элементы культурного кода в системе принятия решений. Такие механизмы, как общественные советы, цифровые площадки и инициативное бюджетирование, отражают ценности соборности и служения в условиях цифровой трансформации экономики. Перспективным направлением исследований становится разработка индикаторов ценностной эффективности управления. Подобные метрики позволят измерять не только формальные результаты, но и качество взаимодействия между властью и обществом.

Заключение

В рамках теоретических дискуссий о культурном коде более корректным представляется его определение не только как совокупности сознательно формулируемых ценностей, составляющих основу культуры, но и как бессознательных, «генетических» порядков и практик, влияющих на формирование и функционирование государственных институтов, включая их взаимодействие с населением. Несмотря на то, что отечественная государственность традиционно рассматривается как одна из ключевых особенностей российской цивилизации, система государственного управления до сих пор редко анализировалась через призму понятия «культурный код». Проблематика воспроизводящихся из века в век традиций и принципов управления оставалась на периферии исследовательского интереса.

Наиболее распространенной характеристикой российской модели управления выступает ее централизация и соответствующая вертикаль власти, а также относительная замкнутость по отношению к обществу, воспринимаемому как объект управления. Преодолеть такое упрощенное представление позволяет обращение к концепту «государство-цивилизация», акцентирующему внимание на значительной автономизации этнических и социальных сообществ в разные исторические эпохи – от Московского царства до современной Российской Федерации. В этой связи важным элементом культурного кода предстают ценности свободы, автономии и соборности, проявлявшиеся через различные формы представительных институтов и диалоговых практик, исторически дополнявших вертикаль власти.

Особое место занимает идея служения, которая выступает не только ценностью управленческой системы, но и связующим элементом более широкого пространства взаимодействия государства и общества. Именно служение обеспечивает сопричастность различных слоев населения государственным задачам, формируя устойчивый ценностный фундамент.

Таким образом, обращение к понятию «культурный код» применительно к российской государственности позволяет глубже осмыслить устойчивые

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 N 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения: 29.08.2025).

¹⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/constitution> (дата обращения: 29.08.2025).

традиции и ценностные основания отечественной системы управления. Реконструкция ее ключевых элементов – централизации, соборности, автономизации и служения – дает возможность рассматривать государство не только как институциональную структуру, но и как носителя цивилизационных ориентиров, формирующих национальную идентичность.

Методологическая ценность исследования состоит в сочетании аксиологического и институционального подходов, что позволяет соединить анализ ценностей с изучением конкретных управленческих практик. Практическая значимость выводов заключается в возможности их использования при разработке и совершенствовании образовательных программ («Основы российской государственности», «Обучение служением», подготовка государственных служащих в рамках программ ДПО) и в формировании государственной политики, направленной на укрепление ценностных оснований и доверия к институтам власти.

Практическая значимость исследования заключается в разработке механизмов интеграции ценностно-культурных подходов в систему государственного управления, включая адаптацию стратегического и проектного управления к историко-культурным особенностям России, совершенствование модели государственной службы на основе принципов служения, соборности и ответственности, а также разработку образовательных программ для курсов «Основы российской государственности» и «Обучение служением». Такой подход обеспечивает формирование управленческих решений, соответствующих цивилизационной специфике Российской Федерации, что способствует повышению их легитимности и укреплению общественного доверия к институтам власти.

Предложенные в статье характеристики культурного кода российской государственности можно рассматривать как первое приближение к комплексному исследованию этой темы. Перспективы дальнейших работ связаны с анализом трансформации культурного кода в цифровую эпоху, его сопоставлением с практиками других государств-цивилизаций, а также с изучением регионального измерения управленческих традиций. Развитие данной концепции способно стать основой для выработки долгосрочных стратегий государственного управления, ориентированных на укрепление идентичности, устойчивость институтов и конкурентоспособность России в XXI в.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Аксумов Б.В. Формирование цивилизационной идентичности как социальный капитал современной России // Вестник российской нации. 2013. № 5. С. 51–61.
2. Александер Дж. Обещание культурной социологии: технологический дискурс и сакральная и профанная информационные машины // Контексты современности: актуальные проблемы общества и культуры в западной социальной теории: хрестоматия. Сост. и ред. С.А. Ерофеев. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2001. Ч. 2. С. 91–98.
3. Аузан А.А. Культурные коды экономики: как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М.: АСТ, 2022.

4. Багдасарян В.Э. Традиционные ценности и новое мировоззренческое строительство в России: проблемы и решения // Вестник Государственного университета просвещения. Серия: История и политические науки. 2024. № 1. С. 8–25.
5. Багдасарян В.Э. Концепция государства-цивилизации: проблемы методологии и политической реализации // Среднерусский вестник общественных наук. 2022. Т. 17, № 6. С. 15–29.
6. Барт Р. Текстовый анализ одной новеллы Эдгара По // Барт Р. Избранные работы: Семиотика: Поэтика. М.: Прогресс, 1989. С. 424–452.
7. Батыршин Р.И. К вопросу о понятии культурного кода нации: лингвистический и культурологический подходы // Вестник культуры и искусств. 2024. Т. 77, № 1. С. 46–54.
8. Бодрийяр Ж. Символический обмен и смерть. Пер. с фр. С.Н. Зенкина. М.: Добросвет, 2000.
9. Бурдые П. Выступление в Невшател в мае 1983 года. П. Бурдые. Начала. Сборник текстов. М.: Socio-Logos, 1994 // Центр гуманитарных технологий. 2009. URL: <https://gtmarket.ru/library/articles/2610> (дата обращения: 29.08.2025).
10. Горский А.А. Русь: От славянского расселения до Московского царства. М.: Языки славянской культуры, 2004.
11. Гуревич Л.С., Батыршин Р.И. Культурный код нации: принцип национальной ценностной ориентации // Вестник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. 2024. № 67. С. 13–22.
12. Дробинин А.Ю. Образ многополярного мира // Россия в глобальной политике. 2023. Т. 21, № 2. С. 54–62.
13. Дубровский Д.И. Расшифровка кодов (Методологические аспекты проблемы) // Вопросы философии. 1979. № 12.
14. Жих М.И. К вопросу о месте городов-государств Древней Руси в типологическом ряду первичных политий // Международный научный журнал «Исторический формат». 2022. № 3–4. С. 25–41.
15. Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание. Отв. ред. И.С. Семененко. М.: Весь мир, 2017.
16. Изотова Н.Н. Культурный код как объект исследования социально-гуманитарных наук // Культура и цивилизация. 2020. Т. 10, № 3А. С. 185–191.
17. Каргаполов Е.П. Культурный и цивилизационный коды: актуальные вопросы теории // Вестник Челябинского государственного университета. 2022. Т. 460, № 2. Философские науки. Вып. 63. С. 27–35.
18. Кастельс М. Новая постиндустриальная волна на Западе: антология. Под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999.
19. Кононенко Б.И. Большой толковый словарь по культурологии. М.: Вече: АСТ, 2003. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_culture/1797/%D0%9A%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BD%D1%8B%D0%B9?ysclid=mdaduhi3wq526525439 (дата обращения: 29.08.2025).

20. Луман Н. Власть. Пер. с нем. А.Ю. Антоновского. М.: Праксис, 2001.
21. Мартин Р. Чистый код: создание, анализ и рефакторинг. СПб.: Питер, 2024.
22. Мартин Т. Империя «положительной деятельности». Нации и национализм в СССР, 1923–1939. Пер. с англ. О.Р. Щелковой. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011.
23. Махлина С.Т. Семиотика культуры и искусства. Словарь-справочник. В 2 кн. Кн.1. А-Л. 2 изд., расшир. и испр. СПб.: Композитор, 2003.
24. Наумкин В.В. Модель не-Запада: существует ли государство-цивилизация? // Полис. Политические исследования. 2020. № 4. С. 78–93.
25. Никонов В.А. Код цивилизации. Что ждет Россию в мире будущего? М.: Эксмо, 2015.
26. Никонов В.А. Российская цивилизация. М.: Просвещение, 2021.
27. Осипов Г.В., Локосов В.В. Социальная цена неолиберального реформирования. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2001.
28. Панарин А.С. Россия в цивилизационном процессе (между атлантизмом и евразийством). М.: ИФРАН, 1994.
29. Пантин В.И. Цивилизационная идентичность // Идентичность: Личность, общество, политика. Новые контуры исследовательского поля. М.: Весь мир, 2023. С. 302–310.
30. Перевезенцев С.В., Боронин А.Р. К вопросу о формировании ценностных ориентиров российской цивилизации в духовно-политической мысли XVIII в. // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2024. № 1. С. 80–96.
31. Перевезенцев С.В., Пучнина О.Е., Страхов А.Б., Шакирова А.А. К вопросу о методологических принципах изучения российских базисных традиционных ценностей // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2021 Т. 27, № 4. С. 113–133.
32. Рапай К. Культурный код. М.: Альпина Паблишер, 2019.
33. Российская цивилизация: Этнокультурные и духовные аспекты: Энциклопедический словарь. Ред. кол.: Мчедлов М.П. и др.; Авт. кол.: Андреев А.Л. и др. М.: Республика, 2001.
34. Русские ценности: Традиционные смыслы и их отражение в сознании современной молодежи: Коллективная монография. Под ред. С.В. Перевезенцева, А.В. Селезневой. М.: Квадрига, 2024.
35. Савинов Л.В. Концепт нации, конституция и этнополитика // Ценности и смыслы. 2009. № 3. С. 75–91.
36. Самоварова О.В. Время управлять по-русски. Книга 1. Русский код управления. СПб: Феникс, 2023.
37. Селезнева Е.В. Представления российских государственных служащих о ценности общественного служения // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 96. С. 88–103.

38. Спиридонова В.И. Идея государства в структуре понятия «государства-цивилизации»: западный и незападный взгляд на проблему // Проблемы цивилизационного развития. 2024. Т. 6, № 2. С. 5–27.
39. Старостин А.М. Нематериальное наследие России в контексте концепции культурного кода цивилизации // Журнал Института Наследия. 2017. № 1. С. 1–8.
40. Тренин Д.В. Кто мы, где мы, за что мы – и почему // Россия в глобальной политике. 2022. Т. 20, № 3. С. 32–42.
41. Ульянова Л.В. Система общественных наук в контексте цивилизационного подхода: к постановке проблемы // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 97–112.
42. Флоря Б.Н. «Служебная организация» и ее роль в развитии феодального общества у восточных и западных славян // Отечественная история. 1992. № 2. С. 56–74.
43. Фроянов И.А., Дворниченко А.Ю. Города-государства Древней Руси. Л.: ЛГУ, 1988.
44. Фуко М. Слова и вещи. Археология гуманитарных наук. М.: Прогресс, 1997.
45. Харичев А.Д. Цивилизация «Россия» // Блокнот гражданского просвещения. 2025. С. 4–10.
46. Харичев А.Д., Полосин А.В., Селезнева А.В. Основы российской государственности. М.: РАНХиГС, 2024.
47. Щипков А.В. Понятие «код» в рамках современного цивилизационного подхода // Вопросы философии. 2018. № 7. URL: http://vphil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2006 (дата обращения: 29.08.2025).
48. Яхшиян О.Ю. Русский культурный (цивилизационный) код: идентичность и политика // Вестник университета. 2019. № 10. С. 52–58.
49. Parsons T. On the Concept of Value-Commitments // Sociological Inquiry. 1968. Vol. 38, no. 2. P. 135–160.
50. Huntington S.P. The clash of civilizations? // Foreign Affairs. 1993. 1 June. URL: <https://www.foreignaffairs.com/authors/samuel-p-huntington> (дата обращения: 29.08.2025).

REFERENCES

1. Aksyumov, B.V. (2013) 'Formation of civilizational identity as social capital of modern Russia', *Vestnik Rossiiskoi Natsii*, (5), pp. 51–61. (In Russian).
2. Alexander, J. (2001) 'The promise of cultural sociology: technological discourse and the sacred and profane information machines', in: Erofeev, S.A. (ed.) *Contexts of modernity: urgent problems of society and culture in Western social theory: Anthology*. Kazan: Kazan University Press, Part 2, pp. 91–98. (In Russian).

3. Auzan, A.A. (2022) *Cultural codes of the economy: how values influence competition, democracy, and the well-being of the people*. Moscow: AST. (In Russian).
4. Bagdasaryan, V.E. (2022) 'The concept of the civilization-state: problems of methodology and political implementation', *Srednerusskii Vestnik Obshchestvennykh Nauk* [Central Russian Journal of Social Sciences], 17(6), pp. 15–29. (In Russian).
5. Bagdasaryan, V.E. (2024) 'Traditional values and new worldview construction in Russia: problems and solutions', *Vestnik Gosudarstvennogo Universiteta Prosveshcheniya. Series: History and Political Science*, (1), pp. 8–25. (In Russian).
6. Barthes, R. (1989) 'Textual analysis of one story by Edgar Poe', in: Barthes, R. *Selected works: Semiotics. Poetics*. Moscow: Progress, pp. 424–452. (In Russian).
7. Batyrshin, R.I. (2024) 'On the concept of the cultural code of a nation: linguistic and cultural approaches', *Vestnik Kultury i Iskusstv* [Herald of Culture and Arts], 1(77), pp. 46–54. (In Russian).
8. Baudrillard, J. (2000) *Symbolic exchange and death*. Translated from French by Zenkin, S.N. Moscow: Dobrosvet. (In Russian).
9. Bourdieu, P. (1994) 'Speech in Neuchâtel, May 1983', in: Bourdieu, P. *Nachala. Collection of texts*. Moscow: Socio-Logos. Reprinted in Tsentr Gumanitarnykh Tekhnologii (2009). (In Russian). Available at: <https://gtmarket.ru/library/articles/2610> (accessed 29 August 2025).
10. Castells, M. (1999) *The new post-industrial wave in the West: anthology*. Edited by Inozemtsev, V.L. Moscow: Academia. (In Russian).
11. Drobinin, A.Yu. (2023) 'The image of a multipolar world', *Rossiya v Globalnoi Politike* [Russia in Global Affairs], 21(2), pp. 54–62. (In Russian).
12. Dubrovsky, D.I. (1979) 'Deciphering codes (Methodological aspects of the problem)', *Voprosy Filosofii* [Questions of Philosophy], (12). (In Russian).
13. Floria, B.N. (1992) "Service organization" and its role in the development of feudal society among the Eastern and Western Slavs', *Otechestvennaya Istoriya* [National History], (2), pp. 56–74. (In Russian).
14. Foucault, M. (1997) *The order of things: an archaeology of the human sciences*. Moscow: Progress. (In Russian).
15. Froyanov, I.A., and Dvornichenko, A.Yu. (1988) *City-states of Ancient Rus'*. Leningrad: LGU.
16. Gorskii, A.A. (2004) *Rus': From the Slavic settlement to the Muscovite Tsardom*. Moscow: Yazyki Slavianskoi Kultury. (In Russian).
17. Gurevich, L.S., and Batyrshin, R.I. (2024) 'The cultural code of the nation: the principle of national value orientation', *Vestnik Kemerovskogo Gosudarstvennogo Universiteta Kultury i Iskusstv* [Bulletin of Kemerovo State University of Culture and Arts], (67), pp. 13–22. (In Russian).
18. Huntington, S.P. (1993) 'The clash of civilizations?', *Foreign Affairs*, 1 June. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/authors/samuel-p-huntington> (accessed 29 August 2025).

19. Izotova, N.N. (2020) 'The cultural code as an object of study of social and human sciences', *Kultura i Tsivilizatsiya* [Culture and Civilization], 10(3A), pp. 185–191. (In Russian).
20. Kargapolov, E.P. (2022) 'Cultural and civilizational codes: topical issues of theory', *Vestnik Chelyabinskogo Gosudarstvennogo Universiteta. Filosofskie Nauki* [Chelyabinsk State University Bulletin. Philosophical Sciences], 2(460), issue 63, pp. 27–35. (In Russian).
21. Kharichev, A.D. (2025) 'Civilization "Russia"', *Bloknot Grazhdanskogo Prosveshcheniya*, pp. 4–10. (In Russian).
22. Kharichev, A.D., Polosin, A.V., and Selezneva, A.V. (2024) *Fundamentals of Russian statehood*. Moscow: RANEPa. (In Russian).
23. Kononenko, B.I. (2003) *Bol'shoi tolkovyi slovar' po kulturologii* [Comprehensive explanatory dictionary of culturology]. Moscow: Veche: AST. (In Russian). Available at: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_culture/1797 (accessed 29 August 2025).
24. Luhmann, N. (2001) *Power*. Translated from German by Antonovskii, A. Yu. Moscow: Praxis. (In Russian).
25. Makhlina, S.T. (2003) *Semiotics of culture and art: dictionary-reference. Vol. 1: A–L*. 2nd edn., revised. St Petersburg: Kompozitor. (In Russian).
26. Martin, R. (2024) *Clean code: creation, analysis and refactoring*. St Petersburg: Piter. (In Russian).
27. Martin, T. (2011) *The empire of positive activity: Nations and nationalism in the USSR, 1923–1939*. Translated from English by Shchel'kova, O.R. Moscow: ROSSPEN. (In Russian).
28. Mchedlov, M.P. et al. (eds.) (2001) *Russian civilization: Ethno-cultural and spiritual aspects: encyclopedic dictionary*. Moscow: Respublika. (In Russian).
29. Naumkin, V.V. (2020) 'The model of the non-West: does the civilization-state exist?', *Polis. Political Studies*, (4), pp. 78–93. (In Russian).
30. Nikonov, V.A. (2015) *The code of civilization. What awaits Russia in the world of the future?* Moscow: Eksmo. (In Russian).
31. Nikonov, V.A. (2021) *Russian civilization*. Moscow: Prosveshchenie. (In Russian).
32. Osipov, G.V. and Lokosov, V.V. (2001) *The social cost of neoliberal reforming*. Moscow: RIC ISPI RAN. (In Russian).
33. Panarin, A.S. (1994) *Russia in the civilizational process (between Atlanticism and Eurasianism)*. Moscow: IFRAN. (In Russian).
34. Pantin, V.I. (2023) 'Civilizational identity', in: Semenenko, I.S. (ed.) *Identity: Personality, society, politics. New contours of the research field*. Moscow: Ves' Mir, pp. 302–310. (In Russian).
35. Parsons, T. (1968) 'On the concept of value-commitments', *Sociological Inquiry*, 38(2), pp. 135–160.
36. Perevezentsev, S.V., and Selezneva, A.V. (eds.) (2024) *Russian values: Traditional meanings and their reflection in the consciousness of modern youth: collective monograph*. Moscow: Kvadriga. (In Russian).

37. Perevezentsev, S.V., and Boronin, A.R. (2024) 'On the formation of value orientations of Russian civilization in the spiritual and political thought of the 18th century', *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Series 12: Political Science*, (1), pp. 80–96. (In Russian).
38. Perevezentsev, S.V., Puchnina, O.E., Strakhov, A.B., and Shakirova, A.A. (2021) 'On the methodological principles of studying Russian basic traditional values', *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Series 18: Sociology and Political Science*, 27(4), pp. 113–133. (In Russian).
39. Rapaille, C. (2019) *The culture code*. Moscow: Alpina Publisher. (In Russian).
40. Samovarova, O.V. (2023) *Time to manage in Russian. Book 1. The Russian management code*. St Petersburg: Feniks. (In Russian).
41. Savinov, L.V. (2009) 'The concept of nation, constitution and ethnopolitics', *Tsennosti i Smysly* [Values and Meanings], (3), pp. 75–91. (In Russian).
42. Selezneva, E.V. (2023) 'Perceptions of Russian civil servants about the value of public service', *Gosudarstvennoe Upravlenie. Elektronnyi Vestnik* [Public Administration. E-journal], (96), pp. 88–103. (In Russian).
43. Semenenko, I.S. (ed.) (2017) *Identity: Personality, society, politics. Encyclopedic edition*. Moscow: Ves' Mir. (In Russian).
44. Shchipkov, A.V. (2018) 'The concept of "code" within the framework of the modern civilizational approach', *Voprosy Filosofii*, (7). Available at: http://vphil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2006 (accessed 29 August 2025). (In Russian).
45. Spiridonova, V.I. (2024) 'The idea of the state in the concept of "civilization-state": Western and non-Western views on the problem', *Problemy Tsivilizatsionnogo Razvitiya* [Problems of Civilizational Development], 6(2), pp. 5–27. (In Russian).
46. Starostin, A.M. (2017) 'Intangible heritage of Russia in the context of the concept of the cultural code of civilization', *Zhurnal Instituta Naslediya* [Journal of the Institute of Heritage], (1), pp. 1–8. (In Russian).
47. Trenin, D.V. (2022) 'Who we are, where we are, what we are for – and why', *Rossiya v Globalnoi Politike* [Russia in Global Affairs], 20(3), pp. 32–42. (In Russian).
48. Ulyanova, L.V. (2024) 'The system of social sciences in the context of the civilizational approach: problem statement', *Gosudarstvennoe Upravlenie. Elektronnyi Vestnik* [Public Administration. E-journal], (104), pp. 97–112. (In Russian).
49. Yakhshiyani, O.Yu. (2019) 'The Russian cultural (civilizational) code: identity and politics', *Vestnik Universiteta* [University Bulletin], (10), pp. 52–58. (In Russian).
50. Zhikh, M.I. (2022) 'On the place of city-states of Ancient Rus' in the typological series of primary polities', *Istoricheskii Format* [Historical Format], (3–4), pp. 25–41. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 30.09.2025;
одобрена после рецензирования 13.10.2025;
принята к публикации 19.11.2025.

Научная статья

УДК: 354

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-86-109

ЧЕЛОВЕКОЦЕНТРИЧНОСТЬ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ: НАУЧНЫЙ ДИСКУРС И СОВРЕМЕННЫЕ РОССИЙСКИЕ ПРАКТИКИ

Соловьев Владимир Александрович¹

¹ Заведующий Лабораторией человекоцентричности и лидерских практик,
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
109028, Российская Федерация, г. Москва, Покровский б-р, д. 11;
va.solovev@hse.ru; ORCID: 0009-0006-4110-8255

Аннотация. В статье рассмотрены принципы человекоцентричности, их реализация в российской практике публичного управления, выявлены механизмы человекоцентричности, указаны их достоинства и недостатки. Изучены практики человекоцентричности в госкорпорациях, в некоммерческом секторе, на разных уровнях публичного управления. В статье отмечена проблема «асимметрии» системы государственного управления в ориентации на внешних и внутренних клиентов, а также необходимость дальнейшей конкретизации и совершенствования практик человекоцентричного подхода, устранения их недостатков и нормативного закрепления принципов человекоцентричности в публичном управлении.

Ключевые слова: человекоцентричность, человекоцентричный подход, принципы человекоцентричности.

Для цитирования: Соловьев В.А. Человекоцентричность в публичном управлении: Научный дискурс и современные российские практики // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 86–109. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-86-109

В данной научной работе использованы результаты проекта НМО-2025-4 «Формирование прикладных моделей современного лидера и руководителя в ключевых отраслях (сферах деятельности), основанных на традиционных российских ценностях и подходах человекоцентричности», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) в 2025 году.

Original article

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-86-109

JEL: H83

HUMAN-CENTRICITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: SCIENTIFIC DISCOURSE AND CONTEMPORARY RUSSIAN PRACTICE

Vladimir A. Soloviev¹

¹ Head of the Laboratory for human-centricity and leadership practices;
National Research University Higher School of Economics;
11 Pokrovsky Blvd., 109028 Moscow, Russia; va.solovev@hse.ru;
ORCID: 0009-0006-4110-8255

Abstract. The article examines the principles of human-centricity, their implementation in the Russian practice of public administration, identifies the mechanisms of human-centricity, their advantages and disadvantages. The practices of human-centricity in state corporations, in the non-profit sector, and at various levels of public administration are considered. The article highlights the problem of the «asymmetry» of the public administration system in targeting external and internal clients, as well as the need for further specification and improvement of human-centered approach practices, elimination of their shortcomings and regulatory consolidation of human-centered principles in public administration.

Keywords: human-centricity, human-centered approach, principles of human-centricity.

For citation: Soloviev, V.A. (2025) 'Human-centricity in public administration: scientific discourse and contemporary Russian practice', *Public Administration Issues*, (4), pp. 86–109. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-86-109

This research paper uses the results of the project «Formation of applied models of a modern leader and manager in key industries (fields of activity) based on traditional Russian values and human-centric approaches», carried out within the framework of the Fundamental Research Program of the National Research University Higher School of Economics (HSE) in 2025.

Введение

Человекоцентричность как феномен и как практика функционирования бизнеса в настоящее время стала распространенным принципом в системе публичного управления во всем мире. Современный уровень развития страны требует не ограничиваться общими правовыми нормами, закрепленными в Конституции Российской Федерации, а конкретизировать эти нормы и внедрить соответствующие требования в систему административной деятельности.

сти, обеспечивать их полноценную реализацию в практике публичного управления. Это становится задачей, требующей внимания всех, кто включен в этот процесс: «управленцы должны кожей чувствовать проблемы людей, принимать их как свои собственные»¹.

В ситуации глобальной нестабильности обеспечение человекоцентричности может рассматриваться как один из факторов обеспечения стабильности, управляемости и, следовательно, национальной безопасности и суверенитета государства. Человекоцентричность выступает как принцип функционирования системы публичного управления, благодаря которому достигается высокий уровень обратной связи, оперативная реакция в кризисных ситуациях.

Человекоцентричность в публичной сфере предполагает не только удовлетворение потребностей граждан, но и включение в систему человекоцентричных взаимоотношений сотрудников органов власти в качестве «внутреннего клиента». В такой системе все участники в равной степени ориентированы на ценности человека, уважение его прав и на совместную конструктивную работу по решению выявленных в сообществе проблем и поставленных задач.

Человекоцентричность в публичном управлении – это принцип организации и осуществления публичного управления, при котором права, интересы, потребности, ценности, благополучие человека являются приоритетными при разработке, реализации и оценке политик, услуг и административных процессов, а он сам выступает социально ответственным субъектом публичного взаимодействия.

Актуальность поставленной научной проблемы подтверждается и тем фактом, что даже в бизнес-среде, где возник феномен человекоцентричности, не достигнут консенсус в трактовке содержания этого понятия. Часть руководителей ведущих компаний России «отождествляют человекоцентричную модель предприятия во многом с социальным пакетом сотрудникам» (Овчинникова, Лебедева, 2023). Другие подчеркивают, что «в новых реалиях человекоцентричность оказывается шире, чем привычный перечень “гигиенических факторов” – место работы, спецодежда и организация бытовых условий, – и включает в себя не только материальные вещи»²; в частности, «истинная человекоцентричность – в построении такой системы управления, при которой сотрудник самостоятелен в решениях и видит результат своей деятельности»³. Вместе с тем анализ положения «внутреннего клиента» – государственного и муниципального служащего – остается неполным и уязвимым. Асимметрия, при которой управленческие практики ориентированы исключительно на внешнего потребителя услуг, игнорируя нужды самих государственных служащих, создает системные риски. К ним относятся снижение мотивации и лояльности сотрудников, рост бюрократического отчуждения и, как следствие, падение качества взаимодействия государства с гражданами. Таким образом, забота о «внутрен-

¹ Выступление Президента на встрече с выпускниками программы кадрового резерва Высшей школы госуправления. ТАСС. 17.06.2021. URL: <https://tass.ru/obschestvo/11678025> (дата обращения: 10.08 2024).

² Денисенко Е. Человекоцентричность: модное слово или новый тренд в HR // РБК. 2024. URL: <https://spb.plus.rbc.ru/news/6620cfc17a8aa92a9fe275f5> (дата обращения: 08.06.2024).

³ «Человекоцентричность» как тренд: о чем рассказали «Росатом», «ВкусВилл», РЖД и QIWI на InterComm Club. URL: https://raso.ru/news_partners/tpost/tzvncl1uv1-chelovekotsentrichnost-kak-trend-o-chem (дата обращения: 08.06.2024).

нем клиенте» перестает быть лишь вопросом корпоративной этики, становясь ключевым фактором операционной устойчивости, адаптивности и, в конечном счете, выполнения конституционной миссии социального государства.

Цель данной статьи – на основе анализа научного дискурса определить понятие человекоцентричности в публичном управлении и систематизировать корпус отечественных практик человекоцентричности в публичном управлении для оценки специфики, масштабов и проблем их имплементации.

Человекоцентричность как принцип управления: современный научный дискурс

Человекоцентричность в системе государственного управления рассматривается с разных позиций.

Во-первых, следует отметить пул работ, отражающих дискуссию относительно того, что следует понимать под *человекоцентричностью*. Некоторые исследователи считают ее важным фактором «индустрии 5.0», ориентированной на благополучие людей (Ivanov, 2022), фактором создания новой технологической среды, способствующей внедрению и развитию инноваций (Стецко, 2023), драйвером экономических изменений (Щепакин и др., 2023) и необходимым условием экономики будущего (Гальченко и др., 2022). Понимание человекоцентричности в контексте различных научных концепций, в контексте социально-психологического знания исследуется в работах В. И. Брежнева (2024), Е. А. Попова (2023), О. А. Самольянова (2024), Е. В. Стецко (2023) и Ю. А. Захарова (Захаров, Логунова, 2024). Человекоцентричность рассматривается и в контексте исследования человеческого капитала и лидерства (Докукина, 2017).

Во-вторых, следует отметить исследования феномена *человекоцентричности в управлении* ресурсами и предприятиями. В этой связи отметим работы С. А. Гальченко (2022), Е. Я. Литая и А. Н. Сологуба (2024), М. О. Кулакова (2024), А. В. Жагловской (2023), посвященные реализации системы человекоцентричного менеджмента в бизнесе и предпринимательстве. Человекоцентричность рассматривается в контексте цифровизации, цифровой трансформации и создания цифровых экосистем (Шушунова, 2024). О. В. Бурдюгова, Л. В. Докашенко, М. В. Горбунова подчеркивают, что в современных условиях цифровой среды необходима гибкая человекоцентричная система взаимодействия с сотрудниками, в основе которой лежат ценности, интересы, потребности и мотивы, потенциал персонала (Бурдюгова и др., 2024). С. А. Гальченко и соавторы представляют авторскую модель человекоцентричности цифровой экосистемы, состоящую из трех элементов: gig economy, industry 4.0 и lifelong learning (Гальченко и др., 2022). Отметим также исследования человекоцентричности как подхода, формирующего цифровое согласие (Person, Cech, 2021). Е. В. Стецко (2023) анализирует концепции социального капитала, клиентоцентричности и человекоцентричности применительно к развитию взаимодействий граждан с институтами публичного управления в цифровой среде, демонстрируя эволюцию данных подходов.

О. В. Бурдюгова, Л. В. Докашенко и А. С. Головачева (2024) исследуют принципы формирования человекоцентричной корпоративной культуры и кадровой стратегии организации. Другие авторы рассматривают разнообразный

опыт внедрения человекоцентричного подхода в зарубежных и отечественных организациях (Макаревич, Макарова, 2024). А. С. Жураховский на основе анализа «Индекса человекоцентричности компаний», проведенного в 2022 г. Академией Росатома совместно с НИУ «Высшая школа экономики», систематизировал лучшие российские практики, в первую очередь, HR-процессы, лежащие в основе построения системы человекоцентричности (Жураховский, Федотова, 2023). М. О. Кулаков (2024) исследовал причинно-следственные связи перехода к человекоцентричности и показал факторы, влияющие на систему управления, такие как изменение структуры организации с ориентацией на создание кросс-функциональных команд с многозадачностью, мобильностью, гибкостью и высокой эффективностью.

И. М. Алиев (2023) анализирует гибкие подходы к управлению сотрудниками с использованием инновационных проектных методологий, в основе которых лежит человекоцентричность, коммуникации и кооперация. В. В. Люблинский и Л. В. Макушина (2024) обосновывают необходимость перехода к новой модели социально-экономической политики на основе человекоцентричности в связи с дефицитом трудовых ресурсов, проблемой их качества и несбалансированности.

Важным сюжетом в исследованиях человекоцентричности являются исследования трудностей и барьеров внедрения человекоцентричного подхода и поиск способов их преодоления (см., например: Wang, 2022).

Отдельно следует отметить пул исследований, посвященных обучению человекоцентричному подходу. Эта тематика отражена как в исследованиях зарубежных авторов, осмысливающих, например, опыт Китая (Tang et al., 2023), так и в работах российских ученых, посвященных воспитанию и развитию принципов и компетенций, связанных с понятием человекоцентричности, у молодежи (Мартишина и др., 2023; Каиржанова и др., 2023).

Третьим направлением исследований в контексте изучаемой темы может стать исследование человекоцентричности в государственном управлении. Пока концептуальных, системно осмысливающих феномен человекоцентричности в публичном управлении научных исследований нет, однако и в политической науке, и в исследованиях государственного и муниципального управления некоторые разнообразные аспекты этой тематики уже находят свое отражение.

Д. О. Голубятников (2024) анализирует результаты развития России по общественно-значимым направлениям, связывая человекоцентричность государственной политики с национальной безопасностью и социальной стабильностью. Г. С. Хубаев (2024) рассматривает тенденции развития и опыт внедрения модели человекоцентричности в публичной политике, отмечая, что действия власти должны соответствовать ожиданиям общества и удовлетворять запросы граждан.

Исследователи акцентируют внимание на человекоцентричном подходе в формировании трудового потенциала в России (Люблинский, Макушина, 2024), в практиках управления человеческими ресурсами (Демененко, 2024), в кадровой политике органов власти (Грязнова, 2024). Также рассматривается человекоцентричность в отдельных отраслях государственного управления, в частности, в работе налоговых органов (Мандрощенко, 2023), в цифровизации государственного управления (Хасан, 2023), в построении эффективной коммуникации органов власти с гражданами в контексте человекоцентричности (Деткина, Мурзин, 2023).

Отдельным направлением являются исследования человекоцентричности в управлении городскими пространствами. Человекоцентричность рассматривается в концепции Smart City («умный город»), создаваемой для максимального удовлетворения потребностей жителей города (Груничев, 2023; Голова, Курбатова, 2021; Шнорр, 2020; Беляков, Проскурнин, 2023; Houser, Esposito, 2021). М. М. Груничев (2023) анализирует основные причины и очертания «человекообразного» поворота в эволюции концепции умных городов, отмечая существующий разрыв между идеальной человекоцентричной моделью и реальной практикой принятия решений. Автор делает вывод о перспективности исследования эффективных форм участия гражданского общества в принятии решений в рамках концепции умных городов.

Таким образом, следует констатировать, что научный дискурс о человекоцентричности в практиках публичного управления активно формируется и структурируется, однако в настоящее время представляет собой достаточно фрагментированное предметное поле, прежде всего из-за отсутствия консенсуса ученых и практиков относительно содержания самого понятия человекоцентричности применительно к публичной сфере и единой концептуальной рамки для его осмысления. Следует согласиться, что, с одной стороны, «появление термина «човекоцентричность» задает тренд на принципиально иную модель работы с сотрудниками – гуманизацию менеджмент-системы»⁴, с другой – большинство исследований человекоцентричности сфокусированы на внутрикорпоративных аспектах. В публичном управлении, напротив, в фокусе находятся прежде всего граждане, однако накопленный опыт организаций показывает важность распространения принципа человекоцентричности и на «внутреннего клиента» – самих сотрудников публичных организаций. Таким образом, повышение уровня человекоцентричности государства по отношению к гражданам будет осуществляться не за счет сотрудников органов госуправления, а посредством учета ценностей, интересов и потребностей последних.

Концептуальные подходы к исследованию человекоцентричности

Концептуальную рамку исследования практик человекоцентричности в системе публичного управления составляет парадигма общественно-государственного управления (New Public Governance, далее также – NPG). Теоретические конструкции NPG выстроены на основании признания взаимной ответственности государства, граждан, общественных организаций за решение проблем современной общественной жизни. Совместная деятельность государства и общества предполагает, что государство не является набором функций; монопольное присвоение и исполнение функций замещается системой взаимодействия акторов управления, сетью совместной работы органов управления и гражданского общества (Барабашев, 2016), становясь особым типом или фор-

⁴ Боброва В. Человекоцентричность для русской модели управления. URL: <https://vc.ru/u/192662-veronika-bobrova/971627-chelovekocentrishnost-dlya-russkoi-modeli-upravleniya?ysclid=lxpdx8576q752539748> (дата обращения: 03.07.2024).

мой государства – государством участия, в котором происходит трансформация содержания участия, расширяется состав акторов, изменяется качество технологий участия (в том числе с использованием новых способов ИТ-коммуникаций и сервисов), меняется содержание и формы участия (многоуровневое, коллективное участие, участие через референдумы и т.п.). Таким образом, понимание человекоцентричности в контексте парадигмы общественно-государственного управления дает в руки ученым и практикам аналитический инструмент и практические технологии, позволяющие совершенствовать и укреплять систему публичного управления, оперативно реагировать на возникающие кризисы, «черных лебедей», комплектуя ситуативные пулы заинтересованных субъектов управления, адаптируя предлагаемые решения под их потребности.

Государственная служба в рамках NPG представлена как смешанное общественно-государственное поручение, адресованное не только государственным служащим, но и тем гражданам, которые становятся «квазигосударственными служащими» (например, эксперты в коллегиальных структурах государственных органов). Человекоцентричность как феномен, отражающий сущность парадигмы общественно-государственного управления, таким образом, во многом определяет устойчивость системы в ситуации кризиса, поскольку позволяет ускорить реакцию на кризисные явления, предупредить протесты, сделать ответные управленческие решения адресными и смягчить злоупотребления.

Важным аспектом человекоцентричности в системе публичного управления является вовлечение граждан в процессы формирования публичных ценностей и целей. Поэтому при анализе институциональных основ существующих в российской системе публичного управления практик, ориентированных на человека, следует также учитывать положения Public Value Management (менеджмента публичных ценностей) – концепта, в основе которого лежит признание значимости ценностей как социального регулятора поведения граждан и понимание возможностей повышения качества государственного управления в том числе за счет обращения к ценностным ориентациям граждан, интериоризации и экстериоризации значимых публичных ценностей (Stoker, 2006; Bryson, Crosby, 2015; Пушкарева, 2022).

В нашем понимании *человекоцентричность* – это социально-этический принцип приоритетной ценности Человека во всем многообразии его социальных ролей, при котором его ценности, интересы, права и благополучие являются безусловным приоритетом при принятии решений, а он сам выступает социально ответственным субъектом публичного взаимодействия.

Не ставя перед собой задачу в этой статье дифференцировать понятия человекоцентричности и клиентоцентричности, все же отметим, что они не являются синонимами и соотносятся между собой как общее и частное. *Клиентоцентричность* – стратегия организации, ориентированная на конкретную социальную роль человека (потребителя), при которой процессы, продукты и услуги проектируются и реализуются с максимальным учетом потребностей, предпочтений и удобства клиента и во взаимодействии с ним для создания значимой для клиента ценности. Таким образом, ценность человека для компании определяется экономической выгодой. Ориентация на человека исключительно как на потребителя товара или услуги (например, во взаимодействии в системе

публичного управления) без включения его в совместную деятельность по созданию общей ценности можно считать вульгарной трактовкой клиентоцентричности, которая, к сожалению, нередко применяется и в бизнесе, и в публичном управлении. Но если в бизнесе эта модель оказывается неэффективной и компания несет финансовые убытки, то риски исключительной клиентоцентричности (получатель услуги всегда прав и у него нет никаких обязанностей) в публичном управлении очень высоки.

Мы полагаем, что *человекоцентричность в публичном управлении* – это принцип организации и осуществления публичного управления, при котором *права, интересы, потребности, ценности, благополучие человека являются приоритетными* при разработке, реализации и оценке политик, услуг и административных процессов, а он сам при этом *выступает социально ответственным субъектом публичного взаимодействия*. В контексте публичного управления в широкой трактовке человекоцентричности субъектом, поставщиком благ является государство, а его главным получателем – общество. Но при этом есть важное необходимое условие: внутренняя человекоцентричность организации, органа власти, т.е. такая система отношений внутри коллектива организации, когда создаются условия (забота о сотрудниках, сплочение команды, учет интересов и потребностей государственных или муниципальных служащих), которые в полной мере позволяют сотрудникам выполнять свою важную социальную миссию – служить обществу.

В контексте настоящего исследования описанная теоретическая рамка верифицирована на массиве эмпирических данных с целью выявления и описания практик использования принципа человекоцентричности на разных уровнях системы публичного управления, в первую очередь, на институциональном уровне, отраженном в нормативных документах и в деятельности системы органов государственного и муниципального управления, в деятельности государственных корпораций.

Исследовательский вопрос, на решение которого направлена работа, состоит в выявлении специфики феномена человекоцентричности при его применении в практиках публичного управления в современной России. Для ответа на поставленный исследовательский вопрос использовался метод анализа конкретных случаев (кейс-стади), собранных в рамках выполненного проекта по Программе фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) Лабораторией исследования человекоцентричности и лидерских практик в 2023–2024 гг.

Человекоцентричность в российских практиках публичного управления

Анализ существующих на настоящий момент практик человекоцентричности, которые используются в системе публичного управления, позволил их систематизировать, определить функции и специфику в системе публичного управления Российской Федерации.

Человекоцентричность в практиках органов государственной власти. Функция органов государственной власти, как на федеральном, так и на ре-

гиональном уровнях, состоит в создании соответствующей нормативной базы и институционально-технологических инструментов в системе публичного управления для реализации этих принципов в деятельности всех субъектов публичной политики, прежде всего органов государственной власти. Федеральные проекты сфокусированы на формировании двух ключевых ценностей человекоцентричного подхода: ориентации организаций на интересы и потребности человека и активной социальной позиции и социальной ответственности самого человека в этих отношениях.

В этой связи следует выделить федеральный проект «Государство для людей», который направлен на развитие клиентоцентричности в государственных организациях и определяет ее цели и критерии: «повышение качества жизни каждого человека и уровня доверия граждан, организаций, государственных органов через трансформацию подходов к работе с людьми для решения их жизненных ситуаций, простого и быстрого решения проблем, проактивного информирования о новых возможностях, возникающих в государстве», что в конечном итоге приведет к повышению «уровня доверия граждан, делового и экспертного сообществ к органам государственной власти (в том числе в сфере контрольно-надзорной деятельности), а также будет способствовать снижению административных и временных издержек при ведении предпринимательской деятельности»⁵. Вместе с тем подчеркнем, что за рамками проекта остается такой важный компонент человекоцентричности в публичном управлении, как учет интересов самих государственных служащих.

Возможности для формирования и проявления активной социальной позиции создает федеральный проект «Сделаем вместе», целью которого является вовлечение граждан в решение социальных и экологических проблем на местном уровне. Граждане могут подавать заявки на реализацию собственных идей и инициатив при финансовой, организационной и экспертной поддержке Минэкономразвития России. Эти инициативы могут касаться вопросов благоустройства, озеленения территории, организации досуга, помощи нуждающимся. К реализации проекта также могут привлекаться коммерческие организации, способные оказать ресурсную и экспертную поддержку. Важно отметить, что успешные практики и решения, реализованные в рамках проекта, могут тиражироваться в других регионах⁶.

Ряд проектов направлен на технологическое обеспечение человекоцентричного подхода – отбор и внедрение лучших практик для удовлетворения потребностей людей. Одной из задач федерального проекта «Искусственный интеллект» выступает формирование этической рамки в этой сфере. Проект направлен на разработку документа по этическому контролю за применением искусственного интеллекта. Характеризуя этот аспект проблемы, в обращении к участникам Международного военно-технического форума «Армия 2021» С. Ю. Наквасин (на тот момент – заместитель руководителя Аналитического

⁵ Государство для людей // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/gosudarstvo_dlya_lyudey/ (дата обращения: 04.07.2024).

⁶ Сделаем вместе. URL: <https://doit-together.ru> (дата обращения: 19.06.2024).

центра при Правительстве Российской Федерации – руководитель Центра экспертизы по реализации федерального проекта «Искусственный интеллект») отметил: «Человек умеет прощать, помогать, любить, сочувствовать. Если мы приходим в мир, где искусственный интеллект наделяется полномочиями “быть человеком” и принимать соответствующие решения, то у него должны присутствовать те качества, которые позволяют нам оставаться людьми даже в самые трудные периоды. Я готов доверять искусственному интеллекту, но я должен быть уверен, что его основная задача – помочь мне, моим близким и всем людям»⁷.

В контексте декларированных целей реализации человекоцентричности исследователи и практики прежде всего отмечают важность деbüroкратизации всей системы государственной власти как главного для гражданина результата человекоцентричной политики, проводимой государством (Мандрощенко, 2024), однако практически ничего не говорится о заботе о тех, кто работает в этой системе.

Отдельно следует отметить деятельность государства по созданию институциональных механизмов и технологий тиражирования практик человекоцентричности через реализацию общественно значимых проектов АНО «Агентство стратегических инициатив» (например, «Национальная социальная инициатива», «Национальная экологическая инициатива» и другие). Так, в рамках проекта «Национальная социальная инициатива» создается система по непрерывному улучшению качества услуг и сервисов в социальной сфере на принципах человекоцентричности с целью повышения качества жизни людей. Из реализованных проектов по внедрению человекоцентричного подхода следует выделить: разработку рейтинга качества жизни путем оценки и сравнения качества среды для жизни в субъектах Российской Федерации; создание Института региональных сервисных уполномоченных, который обеспечивает внедрение культуры человекоцентричности в социальной сфере на основе технологии «сервис-дизайна»; введение регионального социального стандарта, который включает перечень рекомендаций к организации сервисов и инфраструктуры в социальной сфере, основанных на лучших управленческих практиках и передовом опыте регионов; реализацию программы «Открыто для всех», которая вовлекает предпринимателей в создание доступной среды, продуктов, сервисов и услуг для людей с инвалидностью⁸.

Таким образом, специфика системы государственной власти состоит в выполнении ею функций институционализации (создания нормативно-правовой базы и институционально-технологических инструментов) принципа человекоцентричности, закрепленного в Конституции Российской Федерации, в обеспечении институциональной трансформации органов власти и создании институциональных условий для формирования практик социальной ответственности граждан и их вовлечения в процесс принятия публичных решений. Вместе с тем следует отметить, что описанные практики фокусируются на «внешнем» потребителе, практически игнорируя людей, которые находятся внутри системы, реализующей человекоцентричные решения.

⁷ Искусственный интеллект должен быть человекоцентричным. URL: <https://ac.gov.ru/news/page/iskusstvennyj-intellekt-dolzen-byt-celovekocentricnym-27018> (дата обращения: 04.07.2024).

⁸ Национальная социальная инициатива. URL: <https://asi.ru/social/nsi/> (дата обращения 18.06.2024).

Человекоцентричность в практиках развития субъектов Российской Федерации.

На региональном уровне также происходит формирование институциональных оснований реализации ценностей человекоцентричности. Анализ нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации показал, что в 14 регионах страны в документах и практиках отражена концепция человекоцентричности. Особенностью региональных практик является то, что они ориентированы в первую очередь на «заявителя» или «получателя государственных услуг». Например, в Московской области реализуется проект «Человекоцентричность в МФЦ Московской области», который декларирует: «Человекоцентричность – это модель построения рабочего процесса, которая на постоянной основе ставит заявителей в центр всех активностей»⁹. В Республике Удмуртия¹⁰ реализуется проект «Бережливый ЗАГС». В Республике Саха¹¹ концепция человекоцентричности активно внедряется в отрасль здравоохранения: «Назрела необходимость создания инфраструктуры здравоохранения, которая соответствует нашей уникальной региональной специфике. Человекоориентированность и человекоцентричность должны стать ключевым направлением организации медицинской помощи»¹².

Большинство региональных практик человекоцентричности реализуются в социальной сфере. Об этом, например, свидетельствует опыт Орловской области по внедрению социального стандарта¹³ в 2023–2024 гг. и модели «Дружелюбной организации в социальной сфере». Показательно, что одним из направлений этой работы является «организация разработки программы курсов повышения квалификации по вопросам клиентоцентричности, сервисного дизайна и бережливого производства». Опыт внедрения регионального социального стандарта, ориентированного на «внедрение человекоцентричной культуры в государственное управление», есть и в других субъектах, например, в Тамбовской области¹⁴, Красноярском крае¹⁵.

⁹ Постановление правительства Московской области от 30.08.2022 N 908/30 «Об утверждении Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Московской области» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 07.07.2024).

¹⁰ Приказ Минсоцполитики УР от 10.11.2023 N 170 «О положении детей и семей, имеющих детей, в Удмуртской Республике в 2022 году» (дата обращения: 15.11.2024).

¹¹ Указ Главы РС(Я) от 30.12.2023 N 176 «О стратегических направлениях укрепления общественного здоровья и развития системы здравоохранения в Республике Саха (Якутия)» // СПС КонсультантПлюс.

¹² Руководство республики уделяет особое внимание развитию медицины. Министр здравоохранения о Послании главы Якутии. URL: <https://ysia.ru/rukovodstvo-respubliki-udelyaet-osoboe-vnimanie-razvitiyu-meditsiny-ministr-zdravoohraneniya-o-poslanii-glavy-yakutii/> (дата обращения: 06.07.2024).

¹³ Распоряжение Правительства Орловской области от 23.11.2023 N 890-р (ред. от 19.06.2024) «Об утверждении Плана мероприятий ("дорожной карты") по внедрению регионального социального стандарта на территории Орловской области на 2023–2024 годы» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 25.12.2024).

¹⁴ Распоряжение Правительства Тамбовской области от 07.07.2023 N 529-р «Об утверждении Плана мероприятий ("дорожной карты"), направленных на повышение уровня качества жизни населения Тамбовской области в рамках Национальной социальной инициативы на 2023–2024 годы» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.09.2024).

¹⁵ Распоряжение Правительства Красноярского края от 30.12.2020 N 989-р (ред. от 24.05.2024) «Об утверждении региональной программы Красноярского края "Снижение доли населения с доходами ниже границы бедности"» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.12.2024).

Институт регионального сервисного уполномоченного институционально закрепляет обязанности «внедрять культуру человекоцентричности в государственной сфере» регионов¹⁶, о чем свидетельствует опыт Рязанской, Тамбовской областей, Республики Северная Осетия-Алания: «Региональный сервисный уполномоченный – специалист, который внедряет принципы человекоцентричного подхода в социальной сфере региона»¹⁷. Таким образом, на региональном уровне происходит институционализация и стандартизация практик человекоцентричности, их фокусировка на конкретных целевых группах (ролях), их апробация и широкое распространение в организациях и учреждениях социальной сферы. Вместе с тем в этих практиках фактически происходит тиражирование асимметрии человекоцентричности, при которой обоснованный фокус на «внешнем» получателе социальных услуг приводит к отсутствию заботы о состоянии тех, кто эти услуги обеспечивает своей профессиональной деятельностью.

Человекоцентричность в практиках публичного управления на локальном уровне.

В локальном публичном управлении выявлено несколько видов практик человекоцентричности. Прежде всего, как и на региональном уровне, они сконцентрированы в учреждениях социальной сферы. Примером может служить опыт Нижневартовска¹⁸, а также Новоуральского городского округа, где считают, что «ориентация работы социальной сферы на человекоцентричность и внедрение человекоцентричного подхода в деятельность социальной сферы» приводит к тому, что «города, выстраивающие человекоцентричную социальную инфраструктуру, выигрывают в вопросах привлечения и удержания человеческого капитала»¹⁹. Администрация г. Салехарда декларирует ценность человекоцентричности в реализации муниципальной программы «Развитие образования на 2023–2027 годы»²⁰.

Второй областью, в которой активно внедряются практики человекоцентричности на локальном уровне, является формирование комфортной городской среды. В этом отношении актуален опыт Курска²¹, Нарьян-Мара²², Тольятти.

¹⁶ Постановление МТСЗН Рязанской области от 18.06.2024 N 24 «Об утверждении Положения о Региональном сервисном уполномоченном» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 28.08.2024).

¹⁷ Указ Главы Республики Северная Осетия-Алания от 26.06.2023 N 209 (ред. от 16.02.2024) «О Совете при Главе Республики Северная Осетия-Алания по вопросам повышения качества жизни граждан» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.08.2024).

¹⁸ Постановление Администрации города Нижневартовска от 11.09.2023 N 787 «О плане мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Нижневартовска до 2036 года» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 06.10.2024).

¹⁹ Решение Думы Новоуральского городского округа от 15.12.2021 N 149 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Новоуральского городского округа до 2035 года» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 16.12.2024).

²⁰ Постановление Администрации МО город Салехард от 21.11.2023 N 3301 (ред. от 27.04.2024) «Об утверждении муниципальной программы муниципального образования город Салехард "Развитие образования" на 2023–2027 годы» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 09.11.2024).

²¹ Решение Курского городского Собрания от 19.11.2019 N 151-6-ОС «Об утверждении стратегии социально-экономического развития города Курска на 2019–2030 годы» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 04.12.2024).

²² Решение Совета городского округа «Город Нарьян-Мар» от 23.12.2021 N 273-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования "Городской округ "Город Нарьян-Мар" до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 03.09.2024).

В контексте настоящего исследования важно отметить иное (деятельностное) понимание человекоцентричности – как активного участия в принятии и реализации решений: «Одной из ключевых особенностей современного города должна выступать человекоцентричность – город открыт для новых идей и проектов, горожане активно участвуют в местных проектах – делятся мнениями, дополняют данные городских служб. В Тольятти–2030 жители становятся не только инициаторами изменений, но и основным центром принятия решений»²³.

Третья сфера, в которой формируются практики человекоцентричности на локальном уровне, – реализация концепции умного города. Примером таких практик является Сургут²⁴: «Ориентация на нужды населения и бизнеса с применением цифровых технологий позволит городу Сургуту стать одним из региональных лидеров цифровой трансформации, нацеленной в первую очередь на комфортное проживание и повышение уровня и качества жизни людей».

На локальном уровне системы публичного управления спектр практик взаимодействия с гражданами, ориентированных на ценности человека, существенно расширяется за счет сокращения дистанции между гражданином и властью. Таким образом, специфическая функция локальных практик человекоцентричности состоит в раскрытии потенциала участия граждан (и шире – жителей) в совместной с публичной властью деятельности по созданию благоприятных и комфортных условий жизни. Однако и на локальном уровне в регламентах и практиках публичного управления наблюдается описанная выше асимметрия человекоцентричности.

Человекоцентричность в практиках госкорпораций.

Проведенный анализ практик человекоцентричности в крупнейших российских госкорпорациях показывает наличие широкого публичного контекста и опыта, на который публичная власть опирается, изменяя конфигурацию и характер отношений с гражданами.

Государственная корпорация «Росатом» является одним из пионеров человекоцентричности в России. Еще в 2019 г. она создала ежегодно обновляемый индекс человекоцентричности, с помощью которого успела оценить уровень человекоцентричности в 450 российских и зарубежных компаниях²⁵. По словам заместителя генерального директора по персоналу Госкорпорации «Росатом» Т. А. Терентьевой, в самой организации по отношению к сотрудникам реализуется человекоцентричный подход, включающий предоставление возможностей для развития, равные возможности для трудоустройства независимо от пола и возраста, регулярные медосмотры и психологическую поддержку, развитие

²³ Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 25.01.2019 N 131 (ред. от 08.07.2020) «О стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 29.10.2024).

²⁴ Решение Думы города Сургута от 08.06.2015 N 718-V ДГ (ред. от 26.12.2023) «О стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 11.11.2024).

²⁵ Отчет по Индексу человекоцентричности компаний – 2024. URL: <https://research.rosatomimpact.com/#/> (дата обращения: 16.06.2024).

гибких форматов работы²⁶. «Росатом» также выступил инициатором создания в 2023 г. Альянса человекоцентричных организаций, который, по словам генерального директора «Росатома» А. Е. Лихачева, «готов не просто подписаться под принципами человекоцентричности, а обещать каждому сотруднику соблюдение этих принципов в каждодневной работе»²⁷. Целью Альянса является «развитие сотрудничества на основе принципов равенства, взаимной выгоды, взаимопонимания, уважения и доверия с целью формирования человекоцентричного управления и рынка труда, а также обмен лучшими практиками в этой сфере». Среди задач Альянса следует выделить: проведение исследований в области человекоцентричности и формирование экспертного сообщества для обсуждения дальнейших путей развития этого подхода к управлению; совместное продвижение принципов человекоцентричности в бизнесе; обмен опытом и лучшими практиками; разработку стандартов и методологий, способствующих созданию более гуманного и эффективного бизнеса²⁸. Важно отметить, что сотрудничество, осуществляемое в рамках человекоцентричного подхода, не может не принести пользы как самим организациям, так и обществу.

ПАО «Газпром нефть», являясь соучредителем и участником Альянса человекоцентричных организаций, провозгласило своим девизом слоган «Энергия в людях», суть которого более подробно раскрыта на официальном сайте: «Мы постоянно создаем условия и возможности для того, чтобы каждый человек – как внутри компании, так и вокруг нее – мог в полной мере раскрыть и реализовать свой потенциал. В этом – человекоцентричная философия «Газпром нефти», заложенная в основу ее долгосрочной стратегии»²⁹. Мысль развивает генеральный директор компании А. В. Дюков: «Для нас человекоцентричность является одной из базовых ценностей, частью философии компании. Сотрудники всегда были и остаются главной движущей силой «Газпром нефти». Мы исходим из понимания роли каждого из них не как простого исполнителя, а как полноценного партнера, разделяющего цели и задачи компании. Без наших сотрудников все новые технологии, все масштабные проекты и достижения, которые у нас есть, были бы невозможны. Кроме того, работа компании приносит заметный результат для миллионов людей: не только для наших сотрудников, но и для подрядчиков, партнеров, для потребителей наших продуктов, для жителей регионов нашей деятельности. Всем этим людям мы создаем новые возможности, даем энергию для развития. И это тоже часть человекоцентричного подхода «Газпром нефти» к развитию бизнеса».

²⁶ Татьяна Терентьева: «для нас политика человекоцентричности – залог успеха бизнеса». URL: <https://rosatom.ru/journalist/interview/tatyana-terenteva-dlya-nas-politika-chelovekotsentrichnosti-zalog-uspekha-biznesa/> (дата обращения: 16.06.2024).

²⁷ «Газпром нефть» примет участие в Альянсе человекоцентричных организаций России. URL: <https://www.gazprom-neft.ru/press-center/news/gazprom-neft-primet-uchastie-v-alyanse-chelovekotsentrichnykh-organizatsiy-rossii/> (дата обращения: 04.07.2024).

²⁸ «Росатом» выступил инициатором создания Альянса человекоцентричных организаций. URL: <https://rosatom.ru/journalist/news/rosatom-vystupil-initsiatorom-sozdaniya-alyansa-chelovekotsentrichnykh-organizatsiy/#:~:text=Альянс%20человекоцентричных%20организаций%20создан%20как,информирование%2C%20экспертные%20дискуссии%2C%20обмен%20лучшим> (дата обращения: 12.06.2024).

²⁹ Энергия в людях. URL: <https://www.gazprom-neft.ru/company/about/energy-in-everyone/#:~:text=Энергия%20в%20людях,-Сегодня%20в%20компании&text=Мы%20постоянно%20создаём%20условия%20и,в%20основу%20ее%20долгосрочной%20стратегии> (дата обращения: 19.06.2024).

ПАО «Сбербанк» впервые обозначило свой курс на внедрение человекоцентричного подхода в 2023 году в рамках «Дня инвестора», заявив о том, что главным принципом новой стратегии является человекоцентричность, поддерживаемая искусственным интеллектом. Председатель правления Г. О. Греф озвучил, что «потребительская модель, в которой клиент рассматривается исключительно как источник дохода, уйдет в прошлое. Задача нового бизнеса – помогать ему быть гибким и адаптивным в нестабильном мире. И мы должны научиться относиться к каждому нашему клиенту как к самому себе». Для этого в компании уже меняются культура, технологии и бизнес-модели. Цитируем первого заместителя председателя правления ПАО «Сбербанк» А. А. Ведяхина: «Наша основная задача – стать помощником для конкретного человека в успешном построении его бизнеса. Снимать рутинные задачи, подсказывать стратегические направления, вместе проходить тактические развилки, повышать технологическую зрелость и эффективность. Помогать создавать ценность компании. Мы уходим от цели продать продукт к цели сделать бизнес клиента успешным»³⁰.

Практики, ориентированные на человекоцентричность в госкорпорациях, выполняют важную функцию апробации инноваций, прежде чем эти инновации будут внедряться в институтах публичного управления. В публичном управлении следует шире, активнее имплементировать принципы симметричной человекоцентричности, которые демонстрируют госкорпорации, создавая блага для граждан и удерживая постоянный фокус на благах своих сотрудников.

Важная составляющая успешной реализации концепции человекоцентричности публичного управления – подготовка управленческих кадров. РАНХиГС является одним из основных популяризаторов культуры человекоцентричности в России. Обсуждение идей о том, как сочетать интересы государства и каждого обучающегося, началось еще в 2022 г. в рамках сессии Гайдаровского форума «Профессиональное образование XXI века: приоритеты и вызовы». По мнению бывшего ректора РАНХиГС В. А. Мау, «ключевой тренд в развитии профессионального образования, как и других отраслей человеческого капитала, – это переход от продуктоцентричности к человекоцентричности. Процесс образования должен быть сосредоточен на живом человеке, а не на выполнении определенной функции – так же как в здравоохранении лечить необходимо конкретного человека, а не абстрактную болезнь. Эффективность обучения всегда зависит от качеств конкретного человека, его мотивации и интересов, которые определенным образом сложились к настоящему моменту, но могут меняться на протяжении жизни, и это необходимо учитывать»³¹.

При всем многообразии описанных практик человекоцентричности в системе публичного управления, обращает на себя внимание тот факт, что значительная их часть ориентируется на гражданина как на потребителя государственной или муниципальной услуги, т.е. как на «клиента», а не на «соавтора», «созидателя» решения социальной проблемы.

³⁰ День инвестора: курс на человека, ИИ и трансформацию. URL: <https://sber.pro/publication/den-investora-kurs-na-cheloveka-ii-i-transformaciyu/> (дата обращения: 12.06.2024).

³¹ Официальный телеграм-канал Гайдаровского форума. URL: <https://t.me/gaidarforum/1267> (дата обращения: 04.07.2024).

Электоральная статистика и результаты научных исследований гражданской активности подтверждают эти наблюдения. Известно, что выборы являются самой массовой формой общественно-политического участия, в которой человек напрямую реализует свои права созидать публичную власть. Уровень электорального участия показывает, что этим правом пользуются далеко не все граждане страны. И если на выборах Президента России явка избирателей является традиционно высокой³², то на уровне регионов, а в особенности на муниципальных выборах, она существенно ниже³³. Эксперты Института социологии ФНИСЦ РАН утверждают, что пока уровень непосредственной включенности россиян в различные формы политического и социального участия не слишком высок. В то же время есть значительный сегмент «активистской периферии», способной при определенных обстоятельствах к более интенсивной вовлеченности (Петухов, 2019). В контексте СВО гражданское участие, содействие и помощь нуждающимся стали новой социальной нормой в российском обществе: 55% россиян заявляют о том, что они помогают жителям новых территорий, российским военным³⁴, однако этот тренд больше сигнализирует о выстраивании горизонтальных связей и консолидации внутри общества, а не демонстрирует активность граждан в плане созидания окружающей действительности во взаимодействии с системой публичного управления. В этом противоречии нам видится актуальная для российского общества проблема, влекущая за собой необходимость декларированную в Конституции России человекоцентричность государства сделать нормой публичной жизни.

Однако наиболее важным результатом анализа практик человекоцентричности в публичном управлении является выявленная нами асимметрия человекоцентричности. Мы считаем, что реализация принципов человекоцентричного государства, заложенных в Конституции страны, невозможна без симметричной человекоцентричной системы публичного управления, в которой гармонично и эффективно сочетается ориентация государства на интересы граждан и внутренняя человекоцентричность системы государственного и муниципального управления, заботящаяся о сотрудниках, которые служат своей стране.

Заключение

Анализ существующих в России практик человекоцентричности позволил выявить следующие тенденции. Во-первых, на всех уровнях публичного управления (федеральном, региональном и локальном) присутствуют практики человекоцентричности. Во-вторых, на уровне государственной власти осуществляется институциональная импликация принципа человекоцентричности, выражающаяся в практиках создания соответствующей нормативной базы и ин-

³² Как менялась явка на выборах президента РФ с 2000 года // ТАСС. 18 марта 2024 г. URL: <https://tass.ru/info/20269607?ysclid=mebio2ygea808587197> (дата обращения: 08.08.2025).

³³ Например: «Весьма приемлемая»: политологи оценили явку на выборах в ключевых регионах России. URL: <https://dailystorm.ru/vlast/vesma-priemlemaya-politologi-ocenili-yavku-na-vyborah-v-klyuchevykh-regionah-rossii?ysclid=mebitgvd921851182> (дата обращения: 08.08.2025).

³⁴ ВЦИОМ: гражданская активность стала новой социальной нормой для россиян // ТАСС. 22 февраля 2023 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/17118391> (дата обращения: 07.08.2025).

ституционально-технологических инструментов для ориентации организаций на интересы и потребности человека; для формирования активной социальной позиции и социальной ответственности самого человека в этих отношениях; для создания технологических инструментов, помогающих в реализации принципа человекоцентричности. В-третьих, на региональном уровне государственного управления происходит апробация, институционализация и стандартизация практик человекоцентричности, их фокусировка на конкретных целевых группах (ролях), тиражирование в организациях и учреждениях социальной сферы. В-четвертых, специфическая функция локальных практик человекоцентричности состоит в раскрытии потенциала участия граждан (и шире – жителей) в совместной с публичной властью деятельности по созданию благоприятных и комфортных условий жизни. Госкорпорации в системе публичной власти выполняют функции апробации инноваций по реализации человекоцентричности.

Анализ практик человекоцентричности в системе публичного управления в России показал, что человек рассматривается в них во всем многообразии его социальных ролей, для них характерна многовекторность, ориентация на стратегическую цель – повышение качества жизни человека при создании широких возможностей для участия и обратной связи. Исследование выявило дифференциацию практик человекоцентричности в системе публичного управления Российской Федерации и специфические функции импликации этих практик на федеральном (институционализация), региональном (апробация и стандартизация) и локальном (тиражирование и интеграция граждан) уровнях публичного управления. Вместе с тем следует отметить необходимость дополнительного исследования практик конвенционального участия и социальной ответственности граждан в системе публичного управления.

На наш взгляд, принцип человекоцентричности в публичном управлении, во-первых, означает ориентацию субъектов публичного управления, органов государственной власти, учреждений на человека не только как на потребителя государственных или муниципальных услуг, а на весь спектр его социальных ролей и в первую очередь – на социально ответственного субъекта публичного взаимодействия, на гражданина, который осознает и принимает не только весь список своих конституционных прав, но в полной мере и все свои конституционные обязанности. Во-вторых, принцип человекоцентричности в публичном управлении должен быть ориентирован не только на внешний, но и на внутренний контур – на сотрудников организаций (в том числе на государственных, муниципальных служащих), о чем пока в российских практиках практически нет упоминаний.

В этом контексте человекоцентричное государство через систему публичного управления должно не только создавать комфортные условия для жизни граждан, но и мотивировать их к социально ответственному поведению; а человекоцентричный подход к собственным сотрудникам видится важным условием для достижения указанного приоритета.

Исследование показало, что человекоцентричность как декларация – отражается на институциональном уровне (в нормативных документах и ряде структур) в российской системе публичного управления. Вместе с тем масштаб распространения, интеграции механизмов управления, ориентированных на человека, на разных уровнях российской системы публичного управления

неодинаков. В этом контексте в перспективе необходимы дальнейшее концептуальное осмысление феномена человекоцентричности в публичном управлении, описание, систематизация и анализ всего спектра практик использования этого принципа в системе публичной власти в России, популяризация эффективных (для каждого типа участников публичного управления) практик и выработка понятных критериев эффективности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Алиев И.М. Инновационные методы и практики управления человеческими ресурсами на основе подходов проектного менеджмента // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2023. Т. 144, № 6–1. С. 144–147.
2. 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.
3. Белякова Г.Я., Проскурнин С.Д. Формирование модели устойчивого развития городов науки и высокотехнологического производства // Первый экономический журнал. 2023. № 1. С. 26–40.
4. Брежнев В.И. Теоретические аспекты парадигмы «чело­векоцентричность» // Экономика и управление: проблемы, решения. 2024. Т. 5, № 9. С. 4–12.
5. Бурдюгова О.В., Докашенко Л.В., Головачева А.С. Инструменты управления организационной культурой компании // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2024. Т. 14. № 2А. С. 487–500.
6. Гальченко С.А., Сезонова О.Н., Ходыревская В.Н., Трубникова В.В., Рюмшин А.В. Чело­векоцентричность – необходимое условие экономики будущего // Лидерство и менеджмент. 2022. № 2. С. 309–322.
7. Голова А.Г., Курбатова Е.В. Цифровая экосистема города как драйвер устойчивого развития // Экономические системы. 2021. Т. 55, № 4. С. 43–52.
8. Голубятников Д.О. Достижение человекоцентричности в государственной политике России // Вестник Университета мировых цивилизаций. 2024. Т. 15, № 3(44). С. 23–29. DOI:10.24412/2587-6236-2024-344-23-29
9. Груничев М.М. «Человекоцентричный» («Человекоразмерный») поворот в эволюции концепции «Smart City» и участие субъектов гражданского общества в принятии политических решений // Управленческое консультирование. 2023. № 6. С. 130–136.
10. Грязнова В. Трансформации в кадровой политике в контексте развития профессионального капитала публичного управления // Миссия конфессий. 2024. Т. 13, № 2(75). С. 177–183.
11. Демененко И.А. Чело­векоцентричность как новая парадигма управления человеческими ресурсами // Социально-гуманитарные знания. 2024. № 8. С. 37–39.

12. Деткина Д.А., Мурзин А.Д. Бережливые коммуникации органов муниципальной власти в социальных сетях и мессенджерах // Вестник Академии знаний. 2023. Т. 56, № 3. С. 82–87.
13. Докукина А.А. Стратегия лидерства в управлении организацией в период экономического кризиса // Российское предпринимательство. 2017. № 3. С. 317–329.
14. Жагловская А.В. Концепция человекоцентричных предприятий в отраслевой экономике: имущественный аспект // Вестник евразийской науки. 2023. Т. 15, № 6. С. 1–9.
15. Жураховский А.С., Федотова М.А. Особенности управления российскими компаниями с точки зрения индекса человекоцентричности // Друкеровский вестник. 2023. Т. 54, № 4. С. 119–126. DOI:10.17213/2312-6469-2023-4-119-126
16. Захаров Ю.А., Логунова Л.Ю. Стратегии бережливого управления творческими организациями: креактия против бюрократии // Социодинамика. 2024. № 8. С. 1–26.
17. Каиржанова Л.С., Жамантаева А.У., Лазаренко Д.В., Оспанова Б.Д. Формирование ценностей у молодежи (на примере государственных служащих) // Вестник Шадринского государственного педагогического университета. 2023. Т. 59, № 3. С. 142–151.
18. Кулаков М.О. Выявление и характеристика ключевых факторов, влияющих на систему управления организацией // Социальные и экономические системы. 2024. Т. 61, № 11. С. 119–132.
19. Лебедев П.В. Предпринимательство через призму человекоцентричного подхода: развитие компетенций и преодоление образовательных пробелов // Стратегическое планирование и развитие предприятий: материалы XXV Всероссийского симпозиума. 2024.
20. Литау Е.Я., Сологуб А.Н. Концепция человекоцентричности как основа цифровой и ценностной трансформации при управлении современными предпринимательскими проектами // Экономика и управление. 2024. Т. 30, № 6. С. 728–739.
21. Люблинский В.В., Макушина Л.В. Трансформация трудового потенциала России: проблемы и перспективная политика // Среднерусский вестник общественных наук. 2024. Т. 19, № 3. С. 66–86.
22. Макаревич А.В., Макарова О.Ю. Человекоцентричность как современный подход к управлению персоналом: опыт зарубежных и российских компаний // Экономика и предпринимательство. 2024. Т. 18, № 5. С. 1113–1118.
23. Мандрощенко О.В. Человекоцентричность – новый тренд в организации работы налоговых органов // Экономические системы. 2024. № 1. С. 107–113.
24. Мартишина Н.В., Гречушкина Н.В., Байкова Л.А. Развитие ключевых личностных компетенций обучающихся в условиях цифровой образовательной среды // Психолого-педагогический поиск. 2023. Т. 68, № 4. С. 81–87.
25. Овчинникова О.П., Лебедева Д.В. Формирование человекоцентричной модели организации в современных условиях // Креативная экономика. 2023. № 9. С. 32–74.
26. Петухов В. В. Гражданское участие в современной России: взаимодействие политических и социальных практик // Социологические исследования. 2019. № 12. С. 3–14. URL: https://www.isras.ru/index.php?page_id=2624&jid=7924&jn=socis&ysclid=mebh0tufs8187389508 (дата обращения: 13.08.2025).

27. Попов Е.А. Человекоцентричность современного социального знания // Актуальная культура: научный сетевой журнал. 2023. № 2. С. 1–11.
28. Пушкарева Г.В. Ценностное измерение публичной политики // Политическая наука. 2022. № 3. С. 15–35.
29. Реброва О.С., Изотова А.Г. Разработка человекоцентричной методики UX-исследования внутренних информационных продуктов банковского сектора // Экономика и бизнес: теория и практика. 2024. № 5–2. С. 97–101.
30. Самольянов О.А. Принципы человекоцентричности в современной России: социально-философский анализ // Социально-гуманитарные знания. 2024. № 3. С. 214–218.
31. Самольянов О.А. Разработка модели уровней зрелости руководителей в контексте смыслоцентричного подхода к управлению // Социология. 2024. № 3. С. 141–147.
32. Стецко Е.В. От социального капитала к человекоцентричности: эволюция подходов к управлению развитием цифровых сервисов // Общество. Среда. Развитие. 2023. № 4. С. 17–22.
33. Хасан С.Х. Совершенствование регламентации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в контексте цифровизации государственного управления // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24, № 1(91). С. 116–125. DOI:10.17150/1819-0928.2023.24(1)
34. Хубаев Г.С. Человекоцентричность как вектор развития современного государственного и муниципального управления // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2024. Т. 96, № 9–5. С. 121–124. DOI:10.24412/2500-1000-2024-9-5-121-124
35. Шнорр Ж.П. Направления развития цифровой туристской городской среды // Научные записки НГУЭУ. 2020. № 2. С. 10–16.
36. Шушунова Т.Н. Снижение рисков системного дисбаланса на рынке труда с применением цифровых технологий // Экономическая безопасность. 2024. Т. 7, № 10. С. 2617–2630.
37. Щепакин М.Б., Хандамова Э.Ф., Бженникова Д.Г. Человекоцентричный ресурс – драйвер инновационных изменений в условиях мобилизационной экономики // Вопросы инновационной экономики. 2023. № 1. С. 381–404.
38. Andrews M. The Good Governance Agenda: Beyond Indicators, Without Theory // Oxford Development Study. 2008. Vol. 36, no. 4. P. 379–407.
39. Bedenkov A., Moreno C., Agustin L., Jain N., Newman A., Feng L., Kostello G. Customer Centricity in Medical Affairs Needs Person-centric Artificial Intelligence // Pharmaceut Med. 2021. Vol. 35, no. 1. P. 21–29.
40. Bryson B.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (eds.) Public Value and Public Administration. Washington, Georgetown University Press, 2015.
41. Houser K.W., Esposito T. Person-Centric Lighting: Foundational Considerations and a Five-Step Design Process // Front Neurol. 2021.

42. Ivanov D. The Industry 5.0 framework: Viability-based integration of the resilience, sustainability, and person-centricity perspectives // *International Journal of Production Research*. 2022. Vol. 61, no. 5. P. 1683–1695.
43. Osborne S. The New Public Governance? // *Public Management Review*. 2006. Vol. 8, no. 3. P. 377–387.
44. Person S., Cech F. A Person-centric perspective on digital consenting: The case of GAFAM. In: Zimmermann A., Howlett R., Jain L. (eds). *Person Centred Intelligent Systems // Smart Innovation, Systems and Technologies*. 2021. Vol. 189. Springer, Singapore.
45. Pisoni G., Díaz-Rodríguez N. Responsible and person centric AI-based insurance advisors // *Information Processing and Management*. 2023. Vol. 60. Art. no. 103273.
46. Rabaev J.M. Human-centric computing // *IEEE Transactions on Very Large Scale Integration (VLSI) Systems*. Jan. 2020. Vol. 28, no. 1. P. 3–11.
47. Stoker G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? // *American Review of Public Administration*. 2006. Vol. 36, no. 1. P. 41–57.
48. Tang S., Chen C., Xie Q., Chen M., Wang Y., Ci Y., Bai L., Zhu F., Yang H., Yi L., Zhao R., Ouyang W. Human bench: towards general human-centric perception with projector assisted pretraining. 2023. DOI:10.48550/arXiv.2303.05675
49. Wang L. A futuristic perspective on person-centric assembly // *Journal of Manufacturing Systems*. 2022. No. 62. P. 199–201.

REFERENCES

1. Aliyev, I.M. (2023) 'Innovative methods and practices of human resource management based on project management approaches', *Bulletin of the St. Petersburg State University of Economics*, 6–1 (144), pp. 144–147. (In Russian).
2. Andrews, M. (2008) 'The good governance agenda: Beyond indicators, without theory', *Oxford Development Study*, 36(4), pp. 379–407.
3. Barabashev, A.G. (2016) 'The crisis of public administration and its impact on the main administrative paradigms of the state and bureaucracy', *Public Administration Issues*, (3), pp. 163–194. (In Russian).
4. Bedenkov, A., Moreno, C., Agustin, L., Jain, N., Newman, A., Feng, L., and Kostello, G. (2021) 'Customer centricity in medical affairs needs person-centric artificial intelligence', *Pharmaceut Med.*, 35(1), pp. 21–29.
5. Belyakova, G.Ya., and Proskurnin, S.D. (2023) 'Formation of a model of sustainable development of cities of science and high-tech production', *First Economic Journal*, (1), pp. 26–40. (In Russian).

6. Brezhnev, V.I. (2024) 'Theoretical aspects of the «human-centricity» paradigm', *Economy and Management: Problems, Solutions*, 5(9), pp. 4–12. (In Russian).
7. Bryson, B.M., Crosby, B.C., and Bloomberg, L. (eds.) (2015) *Public value and public administration*. Washington: Georgetown University Press.
8. Burdyugova, O.V., Dokashenko, L.V., and Golovacheva, A.S. (2024) 'Tools for managing the organizational culture of a company', *Economy: Yesterday, Today, Tomorrow*, 14(2A), pp. 487–500. (In Russian).
9. Demenenko, I.A. (2024) 'Human-centricity as a new paradigm of human resources management', *Social and humanitarian knowledge*, (8), pp. 37–39. (In Russian).
10. Detkina, D.A. (2023) 'Lean communications of municipal authorities in social networks and instant messengers', *Bulletin of the Academy of Knowledge*, 3 (56), pp. 82–87. (In Russian).
11. Dokukina, A.A. (2017) 'Leadership strategy in managing an organization during an economic crisis', *Russian entrepreneurship*, (3), pp. 317–329. (In Russian).
12. Galchenko, S.A., Sezonova, O.N., Khodyrevskaya, V.N., Trubnikova, V.V., and Ryumshin, A.V. (2022) 'Human-centricity is a necessary condition for the economy of the future', *Leadership and Management*, (2), pp. 309–322. (In Russian).
13. Golova, A.G., and Kurbatova, E.V. (2021) 'Digital ecosystem of the city as a driver of sustainable development', *Economic systems*, 4 (55), pp. 43–52. (In Russian).
14. Golubyatnikov, D.O. (2024) 'Achieving human-centricity in Russian public policy', *Bulletin of the University of World Civilizations*, 15(3 (44)), pp. 23–29. (In Russian). DOI:10.24412/2587-6236-2024-344-23-29
15. Grunichev, M.M. (2023) '«Human-centric» («Human-dimensional») turn in the evolution of the «Smart City» concept and the participation of civil society entities in political decision-making', *Management Consulting*, (6), pp. 130–136. (In Russian).
16. Gryaznova, V. (2024) 'Transformations in personnel policy in the context of the development of professional capital of public administration', *Mission of confessions*, 13(2 (75)), pp. 177–183. (In Russian).
17. Hasan, S.H. (2023) 'Improving the regulation of the performance of state functions and the provision of public services in the context of digitalization of public administration', *Academic Law Journal*, 24(1(91)), pp. 116–125. (In Russian). DOI:10.17150/1819-0928.2023.24
18. Houser, K.W., and Esposito, T. (2021) 'Person-Centric Lighting: Foundational Considerations and a Five-Step Design Process', *Front Neurol*.
19. Ivanov, D. (2022) 'The Industry 5.0 framework: viability-based integration of the resilience, sustainability, and person-centricity perspectives', *International Journal of Production Research*, 61(5), pp. 1683–1695.
20. Kairzhanova, L.S., Zhamantaeva, A.U., Lazarenko, D.V., and Ospanova, B.D. (2023) 'Formation of values in young people (on the example of civil servants)', *Bulletin of Shadrinsk State Pedagogical University*, 3 (59), pp. 142–151. (In Russian).

21. Khubaev, G.S. (2024) 'Human-centeredness as a vector of development of modern state and municipal administration', *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, 9-5 (96), pp. 121–124. (In Russian). DOI:10.24412 / 2500-1000-2024-9-5-121-124
22. Kulakov, M.O. (2024) 'Identification and characteristics of key factors influencing the organization's management system', *Social and economic systems*, 11 (61), pp.119–132. (In Russian).
23. Lebedev, P.V. (2024) 'Entrepreneurship through the prism of a human-centered approach: development of competencies and overcoming educational gaps', *Strategic planning and development of enterprises: materials of the XXV All-Russian symposium*. (In Russian).
24. Litau, E.Ya., and Sologub, A.N. (2024) 'The concept of human-centeredness as a basis for digital and value transformation in managing modern entrepreneurial projects', *Economics and Management*, 30(6), pp. 728–739. (In Russian).
25. Lyublinsky, V.V., and Makushina, L.V. (2024) 'Transformation of Russia's labor potential: problems and promising policy', *Central Russian Bulletin of Social Sciences*, 19(3), pp. 66–86. (In Russian).
26. Makarevich, A.V., and Makarova, O.Yu. (2024) 'Human-centeredness as a modern approach to personnel management: experience of foreign and Russian companies', *Economics and Entrepreneurship*, 18(5), pp. 1113–1118. (In Russian).
27. Mandroshchenko, O.V. (2024) 'Human-centricity – a new trend in the organization of work of tax authorities', *Economic systems*, (1), pp. 107–113. (In Russian).
28. Martishina, N.V., Grechushkina, N.V., and Baykova, L.A. (2023) 'Development of key personal competencies of students in the digital educational environment', *Psychological and pedagogical search*, 4 (68), pp. 81–87. (In Russian).
29. Osborne, S. (2006) 'The New Public Governance?', *Public Management Review*, 8(3), pp. 377–387.
30. Ovchinnikova, O.P., and Lebedeva, D.V. (2023) 'Formation of a human-centric model of organization in modern conditions', *Creative economy*, (9), pp. 32–74. (In Russian).
31. Person, S., and Cech, F. (2021) 'A person-centric perspective on digital consenting: The case of GAFAM', in: Zimmermann, A., Howlett, R., Jain, L. (eds) *Person centered intelligent systems. Smart Innovation, Systems and Technologies*. Vol. 189. Singapore: Springer.
32. Petukhov, V.V. (2019) 'Civic participation in contemporary Russia: Interaction of political and social practices', *Sociological Studies*, (12), pp. 3–14. Available at: https://www.isras.ru/index.php?page_id=2624&jid=7924&jn=socis&ysclid=mebh0tufs8187389508 (accessed 13 August 2025). (In Russian).
33. Pisoni, G., and Díaz-Rodríguez, N. (2023) 'Responsible and person centric AI-based insurance advisors', *Information Processing and Management*, (60), art. no. 103273.
34. Popov, E.A. (2023) 'Human-centricity of modern social knowledge', *Actual culture: scientific online journal*, 2, pp. 1–11. (In Russian).
35. Pushkareva, G.V. (2022) 'The value dimension of public policy', *Political Science*, (3), pp. 15–35. (In Russian).

36. Rabaev, J.M. (2020) '«Human-Centric Computing»', *IEEE Transactions on Very Large Scale Integration (VLSI) Systems*, 28(1), Jan., pp. 3–11.
37. Rebrova, O.S., and Izotova, A.G. (2024) 'Development of a human-centric methodology for UX research of internal information products of the banking sector', *Economy and business: theory and practice*, (5-2), pp. 97–101. (In Russian).
38. Samolyanov, O.A. (2024) 'Development of a model of maturity levels of managers in the context of a meaning-centric approach to management', *Sociology*, (3), pp. 141–147. (In Russian).
39. Samolyanov, O.A. (2024) 'Principles of human-centricity in modern Russia: social and philosophical analysis', *Social and humanitarian knowledge*, (3), pp. 214–218. (In Russian).
40. Schnorr, J.P. (2020) 'Directions for the development of the digital tourist urban environment', *Scientific Notes of NSUEM*, (2), pp. 10–16. (In Russian).
41. Shchepakina, M.B., Khandamova, E.F., and Bzhennikova, D.G. (2023) 'Human-centric resource – driver of innovative changes in the context of mobilization economy', *Issues of Innovative Economics*, (1), pp. 381–404. (In Russian).
42. Shushunova, T.N. (2024) 'Reducing the risks of systemic imbalance in the labor market with the use of digital technologies', *Economic Security*, 7(10), pp. 2617–2630. (In Russian).
43. Stetsko, E.V. (2023) 'From social capital to human-centricity: the evolution of approaches to managing the development of digital services', *Society. Environment, Development*, (4), pp. 17–22. (In Russian).
44. Stoker, G. (2006) 'Public value management: A new narrative for networked governance?', *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 41–57.
45. Tang, S., Chen, C., Xie, Q., Chen, M., Wang, Y., Ci, Y., Bai, L., Zhu, F., Yang, H., Yi, L., Zhao, R., and Ouyang, W. (2023) *HumanBench: Towards General Human-centric Perception with Projector Assisted Pretraining*. DOI:10.48550/arXiv.2303.05675
46. Wang, L. (2022) 'A futuristic perspective on person-centric assembly', *Journal of Manufacturing Systems*, 62, pp. 199–201.
47. Zakharov, Yu.A., and Logunova, L.Yu. (2024) 'Lean management strategies for creative organizations: creatocracy versus bureaucracy', *Sociodynamics*, (8), pp. 1–26. (In Russian).
48. Zhaglovskaya, A.V. (2023) 'The concept of human-centered enterprises in a sectoral economy: property aspect', *Bulletin of Eurasian Science*, 15(6), pp. 1–9. (In Russian).
49. Zhurakhovsky, A.S. (2023) 'Features of the management of Russian companies from the point of view of the human-centricity index', *Drucker Bulletin*, 4 (54), pp. 119–126. DOI:10.17213 / 2312-6469-2023-4-119-126

Статья поступила в редакцию 22.04.2025;
 одобрена после рецензирования 28.04.2025;
 принята к публикации 19.11.2025.

Научная статья

УДК: 614.2

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-110-138

КАДРОВЫЙ ДЕФИЦИТ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ: ПРИЧИНЫ И ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Шейман Игорь Михайлович¹

¹ Кандидат экономических наук, профессор, заслуженный экономист России; кафедра управления и экономики здравоохранения, департамент государственного и муниципального управления, факультет социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. isheiman@hse.ru; ORCID: 0000-0002-5238-4187

Аннотация. В российском здравоохранении резко обострилась проблема дефицита кадров. Цель статьи – исследовать причины и возможные пути ее преодоления. Рассматриваются вопросы о недостаточности текущих мер кадровой политики государства, о требуемых дополнительных мерах и об их ожидаемом эффекте. Анализируются проекты нормативных документов, отечественная и зарубежная литература, текущая периодика по этому вопросу. Анализ показывает, что проблема не сводится к оттоку кадров из государственного здравоохранения: корни кадрового дефицита уходят глубоко в сложившуюся систему организации медицинской помощи и государственного управления. Исследуются главные факторы возникшего дефицита кадров: чрезмерная специализация врачебной деятельности в первичной медико-санитарной помощи, несовершенство структурной и инвестиционной политики в отрасли, серьезные дефекты в планировании кадрового обеспечения и в регулировании подготовки врачей, недостаточность мер социальной поддержки медиков. Возможности экстенсивного развития многих секторов здравоохранения уже исчерпаны. Масштабное строительство, включение в государственные гарантии новых видов услуг не укладываются в кадровые возможности отрасли. Текущие меры кадровой политики недостаточны для преодоления кадрового дефицита, поскольку они не затрагивают первопричин проблемы. Развитие долговременного планирования и усиленное государственное регулирование структуры врачебных специальностей способно сфокусировать подготовку медиков на ликвидацию нехватки самых востребованных кадров, причем в ближайшие годы. Преодоление чрезмерной специализации врачей первичного звена, изменение структуры кадров, повышение размера оплаты труда потребуют более значительного периода времени.

Ключевые слова: здравоохранение, кадры здравоохранения, дефицит врачей, первичная медико-санитарная помощь, планирование кадров, подготовка кадров, оплата труда медиков.

Для цитирования: Шейман И.М. Кадровый дефицит в здравоохранении: Причины и пути преодоления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 4. С. 110–138. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-110-138

*Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований
Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».*

Original article

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-110-138

JEL: J08; H51; I18

STAFFING SHORTAGE IN HEALTHCARE: CAUSES AND WAYS TO OVERCOME IT

Igor M. Sheiman¹

¹ Ph.D. (in Economics), Professor, Honored Economist
of Russia Chair of Health Governance and Economics;
Department of Public Administration, Faculty of Social Sciences,
National Research University High School of Economics (HSE);
20 Myasnikskaya Str., 101000 Moscow, Russia; isheiman@hse.ru;
ORCID: 0000-0002-5238-4187

Abstract. The problem of staffing shortage has become acute in the Russian health system. The objective of the article is to study the causes and ways to overcome it. The issues of insufficiency of the current measures of the state workforce policy, the required additional measures and their expected effect are considered. The analysis of draft regulatory documents, domestic and foreign literature, and current periodicals on this issue is carried out. The study demonstrates that the problem is not limited to the outflow of personnel from public service providers; the roots of the personnel shortage go deep into the existing system of service delivery organization and public administration. The main factors are excessive specialization of primary health care, imperfection of structural and investment policy, serious defects in planning of personnel provision and regulation of physician training, insufficiency of measures of social support for medical workers. The possibilities for extensive development in many sectors of healthcare have already been exhausted. Large-scale construction and the inclusion of new types of services in state benefits package are beyond the staffing capabilities of the industry. Current personnel policy measures are insufficient to overcome the personnel shortage because they do not address the root causes of the problem. The development of long-term planning and stronger state regulation of the medical specialty structure can focus the training of doctors on eliminating the shortage of the most in-demand personnel, and in the coming years. Overcoming the excessive specialization of primary care physicians, changing the personnel structure, and increasing the size of remuneration will require additional time.

Keywords: health care, health workforce policy, physician shortage, workforce planning, primary health care, physician training, health workers remuneration.

For citation: Sheiman, I.M. (2025) ‘Personnel shortages in healthcare: Causes and solutions’, *Public Administration Issues*, (4), pp. 110–138. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-110-138

The study was carried out within the framework of the Fundamental Research Program of the National Research University Higher School of Economics (HSE).

Введение

В последние годы в российском здравоохранении резко обострилась проблема дефицита кадров. Она широко обсуждается на всех уровнях государственной власти, в экспертном сообществе, в СМИ. Дефицит особенно остро ощущается в сфере первичной медико-санитарной помощи (далее – ПМСП), что негативно сказывается на доступности массовой медицины. Аналогичная проблема с разной степенью остроты наблюдается и во многих других странах с развитым общественным здравоохранением. При этом механизмы преодоления дефицита заметно различаются по странам (NHS England, 2023; OECD, 2024).

В России отмечается активизация кадровой политики. Планируются и реализуются меры, направленные на смягчение остроты проблемы. Но пока ощущается нехватка мер, затрагивающих первопричины дефицита врачей и среднего медицинского персонала. Накапливаются свидетельства необходимости более системного подхода, позволяющего увязать дефицит кадров с общими тенденциями развития отрасли. Требуется разделение мер на текущие и рассчитанные на перспективу.

Имеющиеся исследования кадровой политики государства сконцентрированы на определении трендов и структуры кадрового обеспечения, подготовки кадров. Например, О. А. Александрова с соавторами (2022) рассматривает качество образования, формирование компетенций, оценки квалификации медиков и предлагает модель наставничества для развития корпоративной культуры медицинских работников. В работе В. Н. Мажарова и др. (2025) исследуются вопросы эффективного трудоустройства медиков. Однако в контексте рассматриваемой темы более актуальными являются вопросы обеспечения не столько качества, сколько количества и структуры кадровых ресурсов здравоохранения.

Обострение кадровой ситуации в отрасли во многом оказалось неожиданным не только для власти, но и для экспертного сообщества. В 2010-е гг. доминировало представление о том, что главная проблема – многочисленные дисбалансы в кадровом обеспечении (дефицит в ПМСП – профицит в стационарах, много врачей – мало медсестер, разрыв между городской и сельской местностью и отдельными регионами и проч.) (Шейман, Сажина, 2018; Gerry, Sheiman, 2018). Сегодня дефицит кадров становится все более универсальным, затрагивая большинство секторов здравоохранения и профессионально-квалификационных групп работников; он ощущается даже в крупных городах, хотя и в меньшей степени. Прежнего его объяснения только дисбалансами уже недостаточно.

Цель данной статьи – исследовать причины и пути преодоления кадрового дефицита в здравоохранении. Поставлены следующие исследовательские вопросы: почему возник дефицит врачей в государственных медицинских организациях? Какие меры предпринимаются для его преодоления и достаточны ли они? Какие нужны дополнительные меры? Можно ли ожидать их быстрого эффекта?

Концептуальной базой исследования послужили теории государственного и муниципального управления, объясняющие кадровую политику как стратегию формирования и использования трудового потенциала системы здравоохранения. Проблема дефицита или избытка кадров – это прежде всего проблема организации и планирования медицинской помощи в стране, а в более широком

плане – управления системой здравоохранения. В зависимости от действующих принципов и методов организации и планирования складываются определенные пропорции между потребностью населения в медицинской помощи и показателями обеспеченности врачами и другими категориями медицинского персонала. При этом важно отметить изменения в господствующих теоретических подходах к управлению кадровыми ресурсами: концептуальное обоснование экстенсивного наращивания численности медицинских работников в последние два-три десятилетия постепенно уступает место проблематике формирования оптимальной структуры медицинских кадров (Kuhlmann et al., 2015).

В настоящей статье делается попытка увязать причины кадрового дефицита с кадровой политикой и проблемами организации медицинской помощи. Системный подход к этой проблеме является новым в научной литературе. При этом выбран формат аналитической записки, а не академической статьи, что предполагает краткость изложения и акцент на результаты предшествующих исследований, в нашем случае – прежде всего на недавно вышедшее исследование НИУ ВШЭ (Шишкин, Шейман, 2025). Мы концентрируемся на новых исследовательских вопросах, ставших актуальными в последние два-три года.

Схема исследования: последовательно рассматриваются факторы обострения проблемы кадрового дефицита; анализируются последние мероприятия государственной кадровой политики, направленные на преодоление дефицита; представлены предложения по дополнительным мерам решения этой проблемы. Учитывая ограниченные рамки статьи, акцент делается на анализе причин нехватки врачей, хотя ощущается острый дефицит и других профессионально-квалификационных групп работников отрасли.

Методы исследования: анализируются нормативно-правовая база кадровой политики, результаты обсуждений в Правительстве Российской Федерации, Государственной Думе Российской Федерации, научных конференций. Собраны материалы, касающиеся проектов реформирования системы медицинского образования, за последние два года. Обобщаются мнения организаторов здравоохранения, врачей, экспертов. Используются аналитические записки НИУ ВШЭ, содержащие результаты исследований, включая статистический анализ трендов и структуры кадров, актуальный международный опыт, а также предложения о направлениях и механизмах кадровой политики в российском здравоохранении. Учитывая необходимость отразить самые последние процессы в кадровом обеспечении отрасли, автор помимо академической литературы использует информацию из СМИ по этому вопросу, включая самые последние решения и развернувшуюся дискуссию по ним.

1. Почему возник дефицит врачей в государственных медицинских организациях?

Самый простой ответ на поставленный вопрос: потому что усиливается отток врачей из государственной системы здравоохранения. Соответственно, поиск путей ликвидации дефицита фокусируется на том, чтобы остановить этот процесс. С этой целью Государственная Дума в третьем чтении приняла законопроект, направленный на обязательную отработку выпускниками медицинских

вузов в государственных медицинских организациях¹. В случае его принятия реализация начнется с марта 2026 г.

Нам представляется, что отток врачей действительно важный, но отнюдь не самостоятельный фактор. Это проявление более общих процессов в отрасли. Часть из них носит долговременный характер, уходя своими корнями в систему здравоохранения СССР, другие стали действовать в последние два-три десятилетия. Рассмотрим следующие главные факторы:

- 1) чрезмерная специализация врачебной деятельности;
- 2) слабая увязка структурной и инвестиционной политики с возможностями кадрового обеспечения;
- 3) недостатки планирования численности и структуры кадров;
- 4) слабое государственное регулирование структуры подготовки врачей;
- 5) недостаточность мер по повышению оплаты и улучшению условий труда медицинских работников.

1.1. Чрезмерная специализация врачебной деятельности

Эта тенденция в российском здравоохранении действует с конца 70-х гг. XX в., прежде всего в первичной медико-санитарной помощи. Именно тогда началось интенсивное насыщение поликлиник узкими специалистами. Рядом с участковыми врачами (терапевтами, педиатрами и прочими врачами, имеющими прикрепленное население) стали появляться новые категории узких специалистов. Городские многопрофильные поликлиники сегодня имеют 20 и более категорий узких специалистов, на которых приходится от половины до двух третей врачебных посещений. Этот процесс не останавливается даже в разгар обострения кадровой ситуации. Штатные расписания поликлиник дополняются новыми категориями специалистов. Например, недавно вышел приказ Минздрава России о включении в состав поликлиник штатных должностей диетолога, врача по паллиативной помощи, ревматолога, гериатра и проч. (Дун, 2025). Все более утверждается принцип: новая функция – новая категория специалистов. Вопрос о возможности ее выполнения действующим составом врачей при одновременном повышении размера их зарплаты чаще всего не поднимается.

Процесс специализации врачебной деятельности носит объективный характер, отражая появление новых, более сложных медицинских технологий. Но этот процесс имеет свои пределы, он по-разному проявляется в отдельных секторах здравоохранения. В ПМСП действуют особые факторы, диктующие не только сохранение, но и повышение роли врача-дженералиста или участкового врача: прежде всего, на это влияет распространение хронических и множественных заболеваний, требующих постоянного наблюдения за пациентами и координации усилий разных специалистов. На уровне первичного звена осуществляется первый контакт с пациентом, который во многом определяет дальнейший его «маршрут». Особое значение приобретает принцип единоличной ответственности такого врача за состояние здоровья постоянно обслуживаемо-

¹ Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 69 и 79 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"» от 29 августа 2025 г. N ММ-П8-32141.

го контингента населения. Подчеркнем, не только предоставление врачебных консультаций, а именно ответственность.

В странах с развитым общественным здравоохранением также появляются новые категории специалистов, но они обычно дополняют, а не замещают главного субъекта первичной помощи – врача общей практики. Государство инициирует новые модели общих врачебных практик (далее – ОВП), не прибегая к привлечению дополнительного числа специалистов. Их число в большинстве стран ЕС невелико: три-четыре категории узких специалистов в расчете на одну ОВП. (Groenenwegen et al., 2015). Эти расширенные общие врачебные практики берут на себя основную часть функций оказания ПМСП. Доля пациентов, начинающих и заканчивающих лечение на уровне врача общей практики, варьируется в европейских странах от 80 до 95% (Kringos et al., 2015). Это означает, что специалисты могут сосредоточиться на лечении более сложных заболеваний, требующих специальных компетенций. То есть при всей важности специализации врачебной деятельности эта тенденция менее выражена в первичном звене здравоохранения.

К этому следует добавить, что в западных странах врачи-специалисты достаточно редко работают только на амбулаторном приеме. Чаще они совмещают эту работу с оказанием стационарной помощи, хотя практика заметно различается по отдельным странам. В Англии, Нидерландах, Швеции специализированная амбулаторная помощь полностью сосредоточена в амбулаторных отделениях больниц. Напротив, в Канаде, Франции, Германии, Швейцарии, США эта помощь оказывается специалистами в амбулаторных клиниках. И в том, и в другом случае амбулаторные специалисты в той или иной мере участвуют в работе стационара (в последнем случае на основе контрактов с больницами) (Quentina et al., 2018), что снижает потребность в наращивании их числа.

Российские участковые врачи берут на себя самые легкие заболевания, остальных направляют к специалистам, генерируя тем самым высокую и растущую потребность в их числе. Престиж участкового врача в глазах населения падает, соответствующие вакансии не заполняются. Профессия становится одной из самых дефицитных. Если исходить из действующего норматива численности населения на одного участкового врача-терапевта (1700), то дефицит таких врачей составляет 32%. Оценка для участкового педиатра чуть ниже – 13% (Шишкин, Шейман, 2025, гл. 5). Специалистов тоже не хватает, поскольку они вынуждены вести нарастающий поток пациентов с относительно простыми заболеваниями.

Особенно сильное влияние на потребность во врачебных кадрах оказывает разделение должностей на оказание медицинской помощи в амбулаторных и в стационарных условиях. Абсолютное большинство специалистов поликлиник никак не связаны со стационаром и поэтому обладают ограниченными компетенциями. Помимо негативного влияния на качество помощи, такая специализация повышает потребность в дополнительном числе работников. Обеспечить два «набора» специалистов – для поликлиники и для стационара – становится все сложнее, их дефицит обостряется.

Растет потребность в параклинических специалистах (по функциональной диагностике, ультразвуковым исследованиям, эндоскопии и проч.). Новые технологии делают эти услуги областью специализированной деятельности – это объективный процесс. Но не везде и не всегда. В российском здравоохра-

нении слабо выражены попытки освоения части этих функций действующими участковыми врачами и специалистами (например, освоение УЗИ). Специализация доводится до своего возможного предела.

Сильная участковая служба, особенно представленная врачами общей практики с расширенным лечебным функционалом, обладает значительным потенциалом снижения потребности в общем числе узких специалистов. Это многократно доказано (см., например, первое обоснование – Методические рекомендации, 2000). Поэтому напрашивается переход от действующей терапевтической к общеврачебной модели участковой службы. Стратегия этого перехода отсутствует. Доля врачей общей практики в общем числе врачей участковой службы растет медленно и сегодня составляет лишь 15% (Шишкин, Шейман, 2025, гл. 2). Подготовка таких врачей явно недостаточна. Контрольные цифры приема на обучение по специальности «Общая врачебная практика» на 2025–2026 учебный год в 10 случайно выбранных медицинских вузах составляют 2–4% от общего приема (по данным их сайтов). Во Франции и Канаде доля студентов, проходящих ординатуру по этой специальности, приближается к 50% (Kroezen et al., 2023).

Причины столь осторожного отношения к институту ПМСП остаются неясными. Можно предположить, что главная причина – необходимость существенно перестроить работу медицинских вузов, увеличив мощности по соответствующей специальности, на что понадобится несколько лет, а отвечать за кадровый дефицит приходится уже сейчас.

1.2. Слабая увязка структурной и инвестиционной политики с возможностями кадрового обеспечения

Особенностью структурной политики в российском здравоохранении, унаследованной от советской системы, является значительная роль экстенсивных факторов развития – строительства новых медицинских организаций, расширения мощности действующих учреждений. Масштабы «стройки» имеют тенденцию к росту, усиливается ее демонстрационный аспект: новые корпуса клиник часто подаются как главное достижение региональной политики в области здравоохранения. По данным государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет», число строящихся объектов здравоохранения в разрезе бюджетных циклов выросло со 152 в 2014–2016 гг. до планируемых 204 объектов в 2024–2026 гг. (Горбач, 2025).

Эта тенденция имеет далеко идущие последствия для кадрового обеспечения отрасли. Новые мощности требуют привлечения дополнительных работников. Обычно это можно сделать только за счет перераспределения из действующих в регионе поликлиник и стационаров, что создает дополнительные зоны дефицита. Кроме того, ограничиваются финансовые ресурсы для повышения зарплаты медиков, что негативно сказывается на мотивации работников и ускоряет процессы их оттока из государственного здравоохранения.

Причины подобной диспропорции коренятся в действующей системе планирования крупных проектов и программ развития здравоохранения. Планы строительства слабо увязываются с планами кадрового обеспечения отрасли. Например, принята масштабная программа строительства перинатальных центров. Но из-за отсутствия дополнительных кадров хорошая идея укрепления

службы родовспоможения была реализована за счет перемещения кадров из территориальных учреждений. Число роддомов сократилось со 186 в 2010 г. до 106 в 2019 г.², обострилась проблема нехватки акушеров-гинекологов. Это привело к перемещению в перинатальные центры растущей части неосложненных родов (Добровольский, Напалкова, 2016). В итоге позитивные результаты программы девальвируются обострением кадровой ситуации и неполным соответствием деятельности перинатальных центров их назначению.

Создаются центры амбулаторной онкологической помощи. В 2022 г., по данным официальной отчетности, действовал 421 центр, но кадров хватило лишь на 43% таких центров. А в ближайшие годы будет уже более 500 центров (Хамитов, 2022).

Строится большое число фельдшерско-акушерских пунктов. По действующим нормативам, каждый ФАП должен иметь не менее трех штатных единиц. Но нужных кадров нет, и они пока не предвидятся. В результате мощности ФАПов используются недостаточно эффективно, а некоторые простаивают. Например, в Волгоградской области в восьми из девяти проверенных ФАПах работает только один фельдшер, совмещающий основную работу с должностью уборщика служебных помещений; простаивает часть оборудования (Медицинская Россия, 2025). Возникает вопрос: зачем так много строить, может, лучше направить освободившиеся средства на оплату труда имеющихся работников и тем самым создать дополнительный экономический стимул для притока медиков в сельскую местность?

Расширяется круг задач, решаемых первичным звеном здравоохранения: углубленная диспансеризация, участие в медицинской реабилитации, оказание паллиативной помощи, выездные формы оказания помощи и ряд других новых видов услуг, предоставление которых требует притока кадров. Однако численность занятых штатных должностей врачей в поликлиниках за 2017–2022 гг. сократилась с 45,7 тыс. до 44,7 тыс. (на 2,2%). За тот же период был отмечен прирост штатных должностей врачей стационаров с 31,1 тыс. до 40,2 тыс. (на 11,1%) (Руколь, Котловский, 2023). И это при том, что коечный фонд стационаров сокращался и часть объемов помощи перемещалась в поликлиники. То есть перемещения врачей из устойчивой в дефицитную область кадрового обеспечения не произошло.

1.3. Недостатки планирования численности и структуры кадров

Ниже представлены главные недостатки действующих методик планирования потребности во врачах и среднем медицинском персонале³.

Отсутствуют среднесрочные и долгосрочные планы кадрового обеспечения, необходимые для обоснования подготовки врачей по отдельным специальностям. Потребность в кадрах оценивается только на два-три года вперед, хотя длительный срок подготовки врача диктует необходимость планирова-

² Министерство здравоохранения России. «Основные показатели здоровья матери и ребенка, деятельность службы охраны детства и родовспоможения в Российской Федерации за отдельные годы».

³ Методика расчета потребности во врачебных кадрах, утвержденная приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29 ноября 2019 г. N 974; Методика расчета потребности в специалистах со средним медицинским образованием, утвержденная приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29 ноября 2019 г. N 973.

ния на значительно более продолжительный срок – как минимум, на 7–10 лет. Без долгосрочных планов мы будем воспроизводить кадровые диспропорции: одних врачей будет мало, других – с избытком.

В экономически развитых странах в начале 2010-х гг. имелись перспективные планы по численности работников по отдельным специальностям до 2030 г. Была создана сильная инфраструктура планирования (Ono et al., 2016).

Недостаточный учет новых факторов развития – тенденций заболеваемости, влияния новых медицинских и информационных технологий, ожидаемых сдвигов в организации медицинской помощи. Эти факторы существенно влияют на потребность в кадрах, их игнорирование делает планы бессодержательными.

Недостаточная обоснованность штатных нормативов. Основой действующей методики планирования являются объемы медицинской помощи и штатные нормативы, отражающие потребность в медицинских работниках на единицу объемов. Размер штатных нормативов во многом определяет результаты оценки потребности в кадрах, особенно в тех случаях, когда нормативные показатели объемов медицинской помощи не повышаются.

Игнорирование тенденций предложения кадров, в том числе их выбытия. Прогноз притока и выбытия кадров не менее важен, чем оценка потребности в кадрах. Их сравнение дает ожидаемый дефицит/профицит работников на перспективу.

1.4. Недостаточное регулирование структуры подготовки врачебных кадров

Численность и структура подготовки врачей основана на контрольных цифрах приема в ординатуру. Они определяются за полтора года до объявления публичного конкурса, по итогам которого медицинские вузы получают бюджетное финансирование на обучение определенного количества ординаторов по каждой специальности. Каждый вуз формирует свои заявки, исходя из своих возможностей и экономических интересов.

В ситуации отсутствия перспективных планов установление контрольных цифр основано на показателях текущей потребности во врачебных кадрах. Велика вероятность того, что потребность изменится через 7–10 лет и структура врачебных специальностей также изменится.

Медицинские вузы увеличивают прием на платное обучение – чаще всего по наиболее популярным специальностям, основная часть которых ориентирована на удовлетворение платежеспособного спроса. Поэтому структура контрольных цифр и фактического приема часто существенно отличается, в чем признаются представители Минздрава России (Лукиянова, 2018). Государство не имеет сильных инструментов контроля за структурой бюджетных и платных мест в ординатуре, а значит и за структурой врачебных кадров, которые будут выпущены через несколько лет.

1.5. Недостаточность мер по повышению зарплаты и улучшению условий труда медицинских работников

Майские указы Президента России 2012 г. стали отправной точкой качественно нового отношения к оплате труда медиков. В последующие годы раз-

мер заработной платы в отрасли стал быстро подтягиваться к установленным целевым показателям. Как следует из Таблицы 1, среднемесячная зарплата в отрасли в 2010-е гг. росла быстрее, чем в экономике в целом. Отношение размера зарплаты медиков к средней по экономике увеличилось с 75,4% в 2010 г. до 92,7% в 2020 г. Эти показатели часто достигались за счет всякого рода структурных манипуляций, но вряд ли можно отрицать, что за десятилетие произошло существенное улучшение оплаты труда медиков.

Пиком роста оплаты труда стал период пандемии: добавились существенные надбавки определенным категориям медиков. В последующие годы произошел перелом этой позитивной тенденции. Из той же таблицы видно, что за 2021–2024 гг. зарплата в здравоохранении росла медленней, чем в экономике в целом, ее отношение к средней по стране снизилось с 88,5% в 2021 г. до 80,5% в 2024 г. Были отменены надбавки, стало забываться общественное признание самоотверженного труда медиков в условиях пандемии. Соотношение зарплат почти вернулось к исходному уровню до майских указов.

Таблица 1

**Динамика среднемесячной начисленной заработной платы
в экономике и в здравоохранении за 2015–2024 гг.**

	2010	2015	2020	2021	2022	2023	2024.
Среднемесячная зарплата, руб.							
Экономика	20952	34030	53441	57244	65338	74854	89069
Здравоохранение*	15794	28318	49532	50690	55420	61651	71735
Изменения зарплаты в процентах к предыдущему году, %							
Экономика	112,4	105,1	107,3	107,0	114,1	114,6	119,0
Здравоохранение*	106,1	104,1	114,9	102,0	109,3	111,2	116,3
Отношение зарплаты к средней по экономике, %							
Экономика	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Здравоохранение*	75,4	83,2	92,7	88,5	84,8	82,7	80,5

Примечание: *Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг. Доля последних незначительна.

Источники: Росстат России. Труд и занятость в России. 2023. С. 149–152; Росстат России. Оперативные показатели. Среднемесячная номинальная заработная плата tab3-zpl. 2024. URL: https://www.rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries (дата обращения: 01.10.2025).

На фоне общего роста реальной зарплаты в экономике за 2019–2024 гг. в здравоохранении этот показатель имел тенденцию к сокращению: в 2019 и 2020 гг. отмечался прирост к предыдущему году, в 2021 и 2022 гг. – сокращение (табл. 2). Официальные данные по динамике реальной зарплаты в здравоохранении за последние два года отсутствуют. Наши собственные оценки показывают, что негативный тренд сохраняется.

Таблица 2

Динамика реальной среднемесячной начисленной заработной платы в экономике и в здравоохранении за 2019–2022 гг.,

	2019	2020	2021	2022
Экономика	104,8	103,8	104,5	100,3
Здравоохранение*	103,1	111,1	95,9	96,1

Примечание: *Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг.

Источники: данные по экономике: Росстат России. Оперативные показатели tab5-zpl2024; данные по здравоохранению tab3-zpl2024.

Не менее важный негативный тренд – усиливающееся недовольство специалистов условиями труда в государственных медицинских организациях. Перегрузка, неудобные графики работы, отмена надбавок, чрезмерное административное давление – вот наиболее популярные темы для обсуждения на сайтах профессиональных сообществ медицинских работников. Как показал опрос врачей, проведенный компанией AlphaRM по заказу «Медвестника», о смене профессии в 2025 г. задумывались 20,5% врачей. Из них 22,1% в качестве причины указали низкую зарплату, 11,8% – высокую нагрузку, 8,7% – выгорание, 8,1% – неадекватное отношение пациентов (Дун, 2025). Показательно мнение участника врачебного сообщества «Врачи РФ»: *«Доминирует дефицит врачей, готовых работать в режиме 7/24/365 за 30 тыс. руб. Дефицит таких специалистов будет всегда»*. Явно напрашиваются меры по преодолению этой тенденции для закрепления персонала в государственных медицинских организациях.

2. Планируемые меры государственной кадровой политики

Кадровая политика государства в сфере медицины существенно активизировалась начиная с конца 2010-х гг. Особое значение придается первичному звену здравоохранения. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» предусматривает «ликвидацию кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь». Постановление Правительства Российской Федерации от 09.10.2019 N 1304 «Об утверждении принципов модернизации первичного звена здравоохранения Российской Федерации» устанавливает требование разработки субъектами Российской Федерации программ преодоления кадрового дефицита. Так, Федеральный проект «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» на 2018–2024 гг. определял как важнейший показатель реализации планируемых мероприятий достижение в 2024 г. укомплектованности врачебных должностей в подразделениях, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях, на уровне 95% – и он не был достигнут. Данные о фактической укомплектованности не публиковались, но, по нашим оценкам, в пересчете на полную занятость сегодня она вряд ли превышает 80%. Большие надежды возлагались на програм-

мы «Земский доктор» и «Земский фельдшер». Численность врачей в сельской местности за 2012–2019 гг., по оценке Минздрава России, выросла на 21,4%. Но уже в 2018 г. намечилось снижение этого показателя (Семенова, 2019, с. 56).

В последующие годы дефицит кадров ПМСП обострился, что потребовало принятия дополнительных мер. Главная мера – *расширение подготовки врачей и среднего медицинского персонала* (далее – СМП). Начиная с 2020 г. последовательно увеличивается объем контрольных цифр приема студентов в медицинские вузы – на 23% за последние пять лет. Более представительную картину подготовки врачей дают данные о выпуске из ординатуры (постдипломного обучения) (табл. 3). Этот показатель по группе специальностей «Клиническая медицина» увеличился за 2019–2023 гг. на 44%.

Таблица 3

Динамика выпуска из ординатуры по укрупненным группам специальностей и отдельным специальностям за 2019–2023 гг., тыс. человек

	2019	2020	2021	2022	2023
Всего	19,3	24,1	26,5	27,4	27,8
Клиническая медицина	19,1	23,5	25,9	26,8	27,1
<i>в том числе по специальностям:</i>					
– акушерство и гинекология	1,2	1,5	1,6	1,6	1,4
– анестезиология и реаниматология	1,2	1,3	1,4	1,6	1,7
– неврология	0,9	1,2	1,1	1,2	1,0
– терапия	1,0	1,7	1,9	2,0	1,8
– стоматология ортопедическая	1,0	1,2	1,2	1,2	1,1
Науки о здоровье и профилактическая медицина	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5
Фармация	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3

Источники: Гохберг Л.М., Озерова О.К., Саутина Е.В. и др. Образование в цифрах: 2021: краткий статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2021; Варламова Т.А., Гохберг Л.М., Зорина О.А. и др. Образование в цифрах: 2024: краткий статистический сборник. М.: ИСИЭЗ ВШЭ, 2024.

По нашей оценке, в расчете на 100 тыс. населения в 2023 г. было выпущено 21,4 врача с учетом выпускников специалитета, аккредитованных на оказание медицинской помощи без прохождения ординатуры. Для сравнения заметим, что в ЕС выпуск составляет в среднем 15,5 врача на 100 тыс. населения при сильной вариации по странам (от 12–13 новых врачей в Германии, Словении, Эстонии до 24 в Румынии, Латвии, Ирландии) (OECD, 2024). То есть по международным меркам приток врачей в России в последние годы был весьма значителен.

При оценке перспектив решения кадровой проблемы следует учитывать два важных фактора. Первый – возможное сохранение тенденции оттока врачей (в том числе выпускников вузов) из государственной системы в частные и ве-

домственные медицинские организации, другие сферы. Основываясь на сравнении общего числа врачей и числа врачей в медицинских организациях, подведомственных Минздраву России, мы оцениваем сложившуюся долю оттока примерно на уровне 25% от общего числа выпускников. Нет сомнения в том, что эта доля должна снижаться. В противном случае значительные усилия по расширению подготовки врачей будут девальвироваться для государственной системы здравоохранения.

Второй фактор – отсутствие сильных свидетельств приоритетной подготовки врачей наиболее востребованных специальностей. Как следует из Таблицы 3, в 2023 г. выпуск акушеров-гинекологов упал с 1,6 тыс. до 1,4 тыс., терапевтов – с 2 тыс. до 1,8 тыс., неврологов – с 1,2 тыс. до 1 тыс. Дефицит этих специалистов в государственной системе здравоохранения весьма значителен, особенно в ПМСП. По оценке НМИЦ акушерства и гинекологии, сейчас вакантны 3663 ставки акушеров-гинекологов и 1734 ставки врачей-неонатологов (Бескаравайная, 2024). По данным сервиса Headhunter, рейтинг самых востребованных врачебных специализаций возглавили терапевты – к ним относятся 12% всех профильных вакансий. Далее идут педиатры и стоматологи (по 8%), неврологи и хирурги (по 6%) (Герiatrics, 2023).

Федеральный проект «Медицинские кадры» как часть Национального проекта «Продолжительная и активная жизнь» на 2025–2030 гг.⁴ предусматривает ряд мероприятий, направленных на сокращение кадрового дефицита. Планируется *обеспечение трудоустройства ординаторов второго года обучения врачами-стажерами* – 10 тыс. человек в год за 2025–2026 гг. с последующим сокращением их числа до 5 тыс. Скорее всего, предполагается, что по мере снижения остроты кадрового дефицита потребность в этом будет снижаться. Между тем за рубежом уже давно утвердилась практика полноценного участия в клинической работе обучающихся специалистов, что направлено на повышение качества подготовки врачей. Планируемая мера в российском здравоохранении давно назрела, причем не только для преодоления дефицита кадров.

Данная мера контрастирует с другим обсуждаемым предложением – *снижением срока обучения в ординатуре*. По оценке НИУ ВШЭ, в России получение врачебной специальности после вузовской подготовки по сравнению с доминирующей практикой в мировом здравоохранении ограничено во времени (Шишкин, Шейман, 2025, гл. 5). Дальнейшее сокращение этого срока, не решив сколько-нибудь заметно проблему дефицита врачей, с высокой вероятностью обострит проблему качества подготовки кадров. Трудно признать обоснованной стратегию решения одной проблемы за счет другой.

Направления врачей, в том числе вахтовым методом, в медицинские организации субъектов Российской Федерации. Эта мера предусматривает почти пятикратное увеличение в 2030 г. числа врачей, направляемых в регионы для работы вахтовым методом, в том числе на основе сезонной вахты. За каждый календарный день в период вахты предусмотрена надбавка в размере 30% тарифной ставки работника (для удаленных территорий еще выше). Пока труд-

⁴ Вариант Федерального проекта на начало июня 2025 г. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/V-Minzdrave-utochnili-plan-y-po-otpravke-vrachei-vahtovikov-v-regiony.html> (дата обращения: 01.10.2025).

но сказать, будет ли такая надбавка достаточной, чтобы стимулировать работу по вахтовому принципу.

Увеличение контрольных цифр приема по программам среднего профессионального образования. Это очень важное направление решения кадровой проблемы – с учетом того, что объективной тенденцией развития отрасли является дополнение, а в некоторых случаях замещение врачей средним медицинским персоналом (там же, гл. 10). Поэтому важно не только увеличить контрольные цифры приема в медицинские колледжи, но и поставить задачу повышения соотношения СМП/врачи до средневропейского уровня, а также повышение качества подготовки медсестер.

Одним из механизмов решения этой проблемы является планируемое в рамках федерального проекта *создание образовательных кластеров*, объединяющих медицинские вузы и колледжи, ведущие медицинские организации региона. Использование возможностей медицинских вузов для подготовки медсестер может дать существенный эффект. Но только при условии отбора вузов, которые обладают достаточной мощностью для подготовки СМП, а также путем создания экономических стимулов для профессорско-преподавательского состава и врачей, участвующих в практической части обучения.

Активно обсуждается вопрос об *обязательной отработке выпускниками медицинских вузов в государственных медицинских организациях и частных организациях, участвующих в системе ОМС*. Вышеупомянутый законопроект об обязательной отработке – ее увязка с аккредитацией выпускника и наставничеством. Выпускники специалитета и ординатуры будут обязаны отработать три года под управлением опытных наставников. Поступление в ординатуру будет возможно только при наличии целевого направления от медицинской организации, которая впоследствии примет выпускника на работу. Обучение в специалитете примерно на 70% будет целевым. При этом студенты выбирают медицинскую организацию для отработки. В случае невыполнения отработки предусмотрен штраф в трехкратном размере от стоимости обучения. Студент может избежать штрафа, заключив новый целевой договор на следующий уровень обучения. Но при нарушении условий второго договора придется возместить убытки по всем ранее заключенным договорам. Для заказчика целевого обучения также предусмотрены санкции в случае невыполнения условий договора – компенсация затрат на обучение в федеральный бюджет. Наставничество рассматривается в законопроекте как обязательный элемент новой системы образования.

Обязательная отработка нацелена на сохранение выпускников в государственной системе здравоохранения. Идея имеет как сторонников, так и противников. Наши сомнения сводятся к следующему. Во-первых, законопроект не предусматривает дополнительные социальные гарантии для выпускников, в том числе в части предоставления жилья или помощи в его оплате. Более того, никак не регулируется место отработки – рядом с домом или в удаленной местности, где особенно не хватает врачей, в стационаре или в поликлинике. Легко предположить, что большинство выпускников выберут самый удобный для себя вариант, который не соответствует запросу территорий и конкретных медицинских организаций. В результате межтерриториальная мобильность кадров, необходимая для решения структурных проблем кадрового дефицита, вряд ли повысится.

При всей своей противоречивости советская система распределения имела свою логику: государство определяло место трудоустройства выпускника в первые годы его трудовой карьеры. В планируемой системе отработки эта логика отсутствует. В ее основе другая логика – сдерживать отток медиков из государственной системы. Но этого явно недостаточно для того, чтобы снизить дефицит кадров на территориях, где эта проблема ощущается наиболее остро.

Во-вторых, далеко не очевидно, что общий приток дополнительных кадров в государственные медицинские организации существенно увеличится благодаря системе отработки. Законопроект предусматривает исключительно целевой прием в ординатуру. Поступление будет возможно только при наличии целевого направления от медицинского учреждения, которое впоследствии примет выпускника на работу. Выпускники специалитета должны получить такое направление в сжатые сроки и в зависимости от интересов заказчика целевого обучения. Если выпускник не успел или не согласовал с заказчиком место в нужной ему ординатуре (например, по кардиологии), то пройти общий конкурс он уже не сможет. Придется отрабатывать три года как выпускнику специалитета. А это означает отсрочку притока новых узких специалистов на рынок труда. Кроме того, возможности заполнения вакансий узких специалистов никак не изменятся, так как выпускники специалитета не имеют соответствующей аккредитации (первичная аккредитация распространяется только на работу в качестве участковых врачей).

В-третьих, неясно, где взять столько наставников и будут ли врачам платить за это. Если раньше не удавалось решить проблему наставничества, то маловероятно, что она будет решена после решения об отработке выпускников. На это нужны годы и дополнительные средства. Между тем в пояснительной записке к законопроекту утверждается, что «в государственном здравоохранении по всем ключевым направлениям реализована система наставничества». Это явное преувеличение. Действительно, в 2019 г. был запущен пилотный проект по наставничеству в 13 регионах страны, но в масштабах страны проект так и не был реализован (Шамардина, 2023).

Важно также подчеркнуть, что отработка и наставничество – это два совершенно разных направления кадровой политики. Их увязка в одном решении представляется нам стремлением сделать отработку более привлекательной для выпускников на этапе принятия решения о реформе образования.

В-четвертых, санкции за невыполнение условий отработки установлены без учета возможностей молодых специалистов оплатить многомиллионные штрафы. В пояснительной записке к законопроекту сказано, что меньше нельзя, поскольку это будет беспроцентным кредитом на обучение. Но это объяснение не делает санкции реалистичными.

Реализовать предлагаемую систему обязательной отработки будет трудно. С ней относительно легко согласятся студенты без сформировавшихся профессиональных амбиций, остальные будут рассматривать отработку как серьезную преграду для освоения желаемой специальности в ординатуре. Многое зависит от тех ценностей, которые прививаются в процессе обучения и от условий отработки выпускников. Пока не обсуждаются вопросы о размере оплаты труда выпускников и наставников, о качестве наставничества, о новой траектории

постдипломного обучения и проч. Вполне предсказуема реакция заказчиков целевого обучения: под угрозой невыполнения выпускниками условий отработки усилятся административное давление на них, а следовательно, возрастет поток жалоб и судебных разбирательств. Очень емко отразил перспективы реализации законопроекта профессор Первого МГМУ им. И. М. Сеченова В. Фадеев, назвавший будущее системы «позиционной войной несчастного Минздрава с медицинским сообществом, которая будет длиться бесконечно» (Профессор, 2025). Побочный продукт этой «войны» – снижение интереса молодежи к медицине.

Оценивая планируемые меры, трудно предположить, что их будет достаточно для сколько-нибудь заметного смягчения первопричин кадрового дефицита. Поэтому предлагаются дополнительные меры, вытекающие из предшествующего анализа.

3. Дополнительные меры преодоления кадрового дефицита

3.1. Снижение темпов специализации ПМСП и кадровое укрепление участковой службы

В сегодняшней кадровой ситуации важно по-новому оценить процесс специализации ПМСП, увязав его с возможностями кадрового обеспечения. Чтобы приостановить быстрый рост потребности в узких специалистах, необходимо *отказаться от включения в штатное расписание многопрофильных поликлиник новых специальностей без очевидной необходимости и возможностей заполнить дополнительные ставки.*

Одновременно начать работу по *расширению клинического функционала участковых врачей, освоение ими части функций специалистов.* В качестве первого шага инициировать соответствующие меры, используя ресурсы крупных медицинских организаций. Возможный набор мер: проведение учебных сессий с участием опытных специалистов и преподавателей вузов, установление целевых показателей частоты направлений к узким специалистам каждым участковым врачом, налаживание мониторинга за этими показателями, а главное – введение сильных экономических стимулов: расширение лечебного функционала должно повышать оплату труда участковых врачей.

Стратегическое направление преобразований – *переход на общеврачебную модель участковой службы.* Основным отличием врача общей практики от участкового врача-терапевта является значительно более широкий спектр его компетенций. Это сокращает потребность в узких специалистах амбулаторного звена. Условием реализации этой модели является массовая подготовка врачей общей практики с прохождением выпускниками двухгодичной ординатуры по специальности «Общая врачебная практика».

Из всех возможных вариантов увеличения числа врачей общей практики предпочтительным представляется *создание нового направления обучения в медицинском вузе по укрупненной специальности «Первичная медико-санитарная помощь».* Это даст возможность сфокусировать обучение по наиболее востребованным врачебным специальностям, прежде всего по общей врачебной практике.

По такому пути пошли многие европейские страны. Например, в Германии и Франции действует *принцип долговременных учебных программ по ОВП*, который исходит из того, что знакомство студентов с этой специальностью должно начаться как можно раньше и охватывать весь период их обучения. По действующим государственным программам медицинские вузы обязаны создавать дополнительные мощности, ориентированные на подготовку врачей для первичной помощи, обеспечить включение курса по ОВП в учебную программу на протяжении всего периода клинической подготовки студентов. Предпочтение при приеме отдается лицам из сельских и удаленных районов. Государство предоставляет дополнительные субсидии на срок обучения студентов, готовых практиковать в таких районах. Наличие специального направления подготовки врачей общей практики в сочетании с мерами финансовой поддержки студентов заметно повысило популярность данной специальности. Так, в Германии выходцы из сельских районов, получившие доступ в медицинские вузы по специальной программе, с большей вероятностью работают в сельской местности (Kroezen et al., 2023).

Нетрудно заметить отличия этого опыта от практики целевого приема в России: а) нацеленность вузов на подготовку по специальным учебным программам для ПМСП, б) предпочтения при приеме в вузы лиц, готовых специализироваться в этой области, в) наличие финансовой поддержки таких студентов.

Предлагается в российских медицинских вузах, в том числе частных, *создать отдельное направление по общей врачебной практике*, сделать обязательным наличие соответствующих кафедр, довести долю приема в ординатуру по ОВП с сегодняшних 2–4% от общего числа мест в ординатуре до 15–20% уже в ближайшие три-четыре года с последующим увеличением этой доли. В распределении бюджетных мест нужно отдавать предпочтение жителям сельской местности и удаленных территорий, а также существенно повысить долю врачей общей практики в составе целевого приема.

Еще один фактор, существенно влияющий на выбор врачами работы в качестве врача общей практики, – *развитие новых моделей организации ПМСП, в частности небольшой по размеру общей врачебной практики*. Самостоятельность и клиническая автономия врача, отсутствие административного давления могут стать сильным стимулом для выбора такой модели выпускниками вузов. Появление новых цифровых технологий существенно расширяет возможности таких практик, они могут опираться на удаленные консультации узких специалистов, использовать инструменты дистанционного мониторинга за состоянием установленных групп пациентов. Известны примеры «мини-поликлиник», действующих на основе цифровых технологий. Такие модели особенно востребованы в сельской и удаленной местности, где нет возможности создавать многопрофильную поликлинику.

Для ликвидации дефицита врачей участковой службы важно *предусмотреть строительство, предоставление и оплату служебного жилья*. Строительство служебного жилья должно быть синхронизировано с планами подготовки врачей общей практики. Кроме того, для привлечения таких врачей необходимо обеспечить компенсацию аренды жилья, расходов на проезд внутри населенного пункта, дать приоритет детям специалистов при приеме в детские сады, предусмотреть выделение путевок в санатории.

Для преодоления чрезмерной специализации по признаку условий оказания медицинской помощи (например, уролог для амбулаторного приема и уролог, оперирующий в стационаре) целесообразно начать работу *по перемещению части узких специалистов из территориальных поликлиник в клиническо-диагностические отделения при крупных больницах*. Эти отделения должны выполнять функции третьего уровня оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях, а не только готовить больных к госпитализации. Появится возможность приблизить компетенции специалистов поликлиник к уровню их коллег, работающих в стационаре, в том числе за счет проведения учебных сессий с участием лучших врачей больницы. Будут понятны те зоны клинической деятельности, в которых можно обеспечить ротацию специалистов. Выявление таких зон может стать исходной точкой движения от модели «двух категорий узких специалистов» к модели, основанной на более широком совмещении их функций при одновременном повышении размера оплаты труда (меньшее число врачей – выше оплата их труда).

Представленные соображения по сокращению уровня специализации ПМСП рассчитаны на перспективу примерно 10–12 лет. Но если начать эту работу сейчас, то первые результаты можно получить уже в ближайшие пять-шесть лет, включая: а) появление нового массового института врачей общей практики с более высоким лечебным и координационным функционалом; б) относительное сокращение потребности в узких специалистах в многопрофильных поликлиниках; в) заметное укрепление ПМСП в сельских и удаленных районах.

3.2. Увязка инвестиционных и структурных проектов с возможностями кадрового обеспечения

С учетом финансовых и ресурсных ограничителей, возникших на нынешнем этапе развития здравоохранения, *целесообразно сократить масштабы нового строительства*. На этой основе можно освободить финансовые ресурсы и направить их на повышение оплаты труда медработников, столь необходимое для решения проблемы кадрового дефицита.

Также требуется обеспечить обоснование инвестиционных проектов (независимо от их масштабов) в увязке с возможностями обеспечить строящиеся или модернизируемые объекты необходимыми кадрами, синхронизировать планирование нового строительства с кадровыми программами регионов. Для этого целесообразно *сделать правилом разработку штатного расписания новых объектов с указанием нужных кадров и оценивать возможности его обеспечения*, а также проводить согласование этого соответствия с Минздравом России.

Необходимо установить ответственность за ненадлежащее предоставление информации о реальных потребностях в медицинских кадрах в разрезе каждого строящегося объекта. Возникающие диспропорции обычно коренятся в системе планирования строительства и всегда имеют конкретного виновника.

Минздрав России объявил, что с 2026 г. стартует второй этап модернизации первичного звена здравоохранения, предполагающий обновление более 30 тыс. медицинских объектов и 60 тыс. единиц оборудования. На это будут потрачены значительные средства (Бескаравайнова, Погонцева, 2025). Поэтому важно увязать экстенсивные и интенсивные факторы развития – создавать и мо-

дернизировать новые объекты с учетом приоритета задачи их реального ввода в действие без ссылок на нехватку кадров. Если такой возможности в регионе нет, то имеет смысл перераспределить финансирование на мероприятия по привлечению и удержанию медиков в системе государственного здравоохранения.

3.3. Использование кадровых ресурсов больниц для укрепления ПМСП

Несколько лет назад Минздрав России признавал наличие зон профицита кадров, прежде всего в стационарах. В последние два года такие признания исчезли из официальных оценок. Можно предположить, что это связано с несовершенством нормативов кадрового обеспечения и методик планирования кадров. Но если допустить, что какая-то часть врачей стационара работает не с полной нагрузкой (например, неоперирующие хирурги), то уместно поставить вопрос о необходимости частичного перераспределения врачей из стационаров в медицинские организации, оказывающие медицинскую помощь в амбулаторных условиях, где кадровый дефицит бесспорен.

В ряде европейских стран рассматривается такая возможность. Так, в Великобритании принятый в 2023 г. стратегический план кадрового обеспечения предусматривает, что в 2030–2031 финансовом году врачи стационаров будут обязаны отработать четыре месяца в сфере первичной медицинской помощи (п. 38 плана). Главные аргументы: усилить взаимодействие с врачами общей практики, лучше понять формирование потребности в стационарной помощи (NHS England, 2023).

Что-то подобное планируется сегодня в рамках пилотного проекта в поликлиниках г. Москвы. Врачи стационаров будут проводить прием пациентов в амбулаторных условиях. Инициатива направлена на обмен опытом между специалистами различных уровней медицинской помощи и повышение эффективности взаимодействия между амбулаторным и стационарным звеньями (Шамардина, 2025). Но пока остаются неясными формы организации приема и масштабы участия врачей стационара, а значит и возможности укрепления кадрового потенциала поликлиник.

Нам представляется малоперспективной политика жесткого перераспределения кадров из стационаров в поликлиники. В Москве десять лет назад была предпринята такая попытка. Она оказалась конфликтной. Непросто определить, кого конкретно нужно уволить из стационара и как адаптировать для работы в поликлинике. Альтернативой такой стратегии может быть, во-первых, *расширение мощности консультативно-диагностических отделений в составе больниц и перевод в них части специалистов, работающих сегодня в лечебных подразделениях больниц*. Во-вторых, *усиление контроля за появлением новых штатных единиц в стационарах*, т.е. недопущение возникновения профицита кадров. Для этого требуются более обоснованные штатные нормативы.

3.4. Разработка перспективного плана кадрового обеспечения

Чтобы не допустить дисбаланс в кадровом обеспечении (каких-то врачей не хватает, других – слишком много), необходимо перейти от текущего к перспективному планированию – среднесрочному (до 2030 г.) и долгосрочному (до 2035 г.). Перспективный план должен иметь модули спроса и предложения

кадров, включая оценку их выбытия. Нужно расширить число учитываемых факторов. Особенно важно оценить прогнозную заболеваемость – сначала по укрупненным классам заболеваний, а затем по отдельным заболеваниям, лечение которых требует особо значительных кадровых ресурсов. На этой основе предстоит разработать детальные планы по каждой врачебной специальности и профилю больничной койки, по СМП, прочим категориям работников, а также необходимо создать методику учета влияния планируемых мероприятий по изменению организации медицинской помощи, использованию новых медицинских и цифровых технологий.

В Перечне поручений Президента Российской Федерации по вопросам совершенствования кадрового обеспечения системы здравоохранения от 25 августа 2023 г. Пр-1675 поставлена задача (п. 16) «представить предложения, предусматривающие актуализацию основных принципов формирования методик расчета потребности в медицинском персонале (в том числе с учетом трудозатрат, численности населения, заболеваемости, объемов медицинской помощи), применяемых в территориальных программах государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи». Во исполнение поставленной задачи НИУ ВШЭ разработал в 2024 г. методику формирования среднесрочных и долгосрочных планов развития кадровых ресурсов здравоохранения. Реакция Минздрава России на эту методику пока неизвестна.

Разработка детальных перспективных планов представляет собой сложный и длительный процесс, требующий участия профильных специалистов и большого числа экспертов. Первый опыт такой разработки продемонстрировал *необходимость создания новой институциональной структуры планирования кадров*, включая дополнительные плановые подразделения в органах управления здравоохранением всех уровней, а также в научных учреждениях Минздрава России.

3.5. Усиление государственного регулирования структуры постдипломной подготовки кадров

Важно преодолеть ориентацию медицинских вузов на расширение подготовки кадров по наиболее «капитализируемым» специальностям (гинекологии, урологи, косметические хирурги и проч.). *Перспективный план кадрового обеспечения по отдельным специальностям должен быть единственным основанием для определения числа и структуры учебных подразделений, набора преподавателей, инвестиций в расширение мощности вузов.* Контроль за соблюдением этих планов должен быть усилен.

Предметом регулирования целесообразно сделать прием не только на бюджетные места, но и на платные места, которые оттягивают ресурсы медицинских вузов. Уместно заметить, что во всех развитых странах квоты на обучение по отдельным врачебным специальностям устанавливаются безотносительно к источникам финансирования обучения и будущей траектории трудоустройства выпускников. Главные критерии – степень необходимости специалиста для всей системы здравоохранения, действующие приоритеты кадровой политики (Lafortune, Moreira, 2015).

Ясно, что российские медицинские вузы могут потерять доходы от оказания платных образовательных услуг. Чтобы их компенсировать, необходимо

укрепить их финансовую базу – *повысить базовый норматив финансирования на одного студента*. Одновременно придется усилить требования к медицинским вузам: больше денег – сильней акцент на подготовку врачей по дефицитным специальностям.

Медицинские вузы должны повысить ответственность за реализацию стратегии кадрового обеспечения отрасли. Их участие является важнейшим условием сбалансированного развития кадровых ресурсов отрасли. Только экстенсивным наращиванием масштабов подготовки врачей эту проблему решить невозможно.

Позитивным шагом к усилению регулирования является предложение Комитета Государственной Думы по охране здоровья, сделанное 1 апреля 2025 г., о необходимости закрепить за Минздравом России право регулировать контрольные цифры приема не только по целевым и бюджетным, но и платным местам в ординатуру⁵.

Формирование контрольных цифр приема в ординатуру по отдельным специальностям следует проводить не за полтора года, как сейчас, а за три-четыре года до начала приема. Вузы должны иметь время для перестройки своей структуры, необходимой для обучения растущего числа наиболее дефицитных специалистов.

3.6. Меры социальной поддержки медицинских работников

Эти меры имеют ключевое значение для смягчения остроты кадрового дефицита. В напряженной финансовой ситуации государство находит возможности для социальной поддержки медиков. Правительство России (Постановление от 31 декабря 2022 г. N 2568) установило специальные социальные выплаты, которые получают больше 1 млн медработников. По оценке Минздрава России, это позволило привлечь в медучреждения небольших и отдаленных населенных пунктов страны более 6,5 тыс. сотрудников (Бескаравайная, Погонцева, 2025). Возможности дополнительной социальной поддержки могут увеличиться при условии реализации перечисленных мер структурной и инвестиционной политики.

Нужны также меры по улучшению морально-психологической ситуации в медицинских организациях. Сегодня такие меры принимаются во многих странах. Так, правительство Великобритании, столкнувшись с проблемой неблагоприятных условий труда во многих больницах, в вышеупомянутом стратегическом плане определило отдельный набор мер по закреплению кадров на рабочих местах, включая:

- поощрение медицинских организаций, которые используют различные формы обратной связи персонала с администрацией, дают возможность сотрудникам участвовать в обсуждении имеющихся проблем на регулярной основе, исключают наказания за критические высказывания;
- предоставление гибких графиков работы для работающих матерей, пожилых медиков;

⁵ Проект Постановления Государственной Думы Российской Федерации N 139/1 от 01.04.2025 «Об информации Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко... о кадровом обеспечении медицинских и образовательных организаций».

- финансирование содержания детей в детских садах для части работников;
- повышение ставок пенсионных накоплений для пожилых медиков за годы после наступления пенсионного возраста при условии продолжения медицинской практики;
- специальные меры в отношении медиков-мигрантов (их доля в Англии намного выше, чем в России). Линия на уменьшение доли мигрантов сочетается с мерами по организации дополнительного их обучения, недопущения расовой дискриминации.

За счет комплекса предложенных мер планируется снизить отток врачей с 9,1% в 2022 г. до 7,4–8,2% в 2030 г. (NHS England, 2023). Не менее масштабные усилия предпринимаются в странах ЕС – действует проект «Метеор», нацеленный на закрепление кадров здравоохранения (OECD, 2024).

Следует рассмотреть возможность реализации подобных мер в российском здравоохранении. Они не потребуют больших финансовых вложений, но могут смягчить наиболее острые проявления неудовлетворенности медиков условиями труда и на этой основе снизить их отток из государственной системы здравоохранения. Для начала нужно понять реальные масштабы выбытия кадров по отдельным причинам, что требует улучшения статистического учета кадров.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе целесообразно повысить средний размер оплаты труда всех категорий медицинских работников, увязав его со средним уровнем оплаты труда в регионе. То есть реализовать второй раунд майского указа Президента России. Начать стоит с наиболее дефицитных категорий работников, прежде всего в сфере ПМСП.

4. Обсуждение и заключение

Анализ причин дефицита кадров в здравоохранении показал, что они не сводятся только лишь к оттоку кадров из государственных медицинских организаций. Дефицит порожден комплексом факторов, большинство которых носит долговременный характер: чрезмерная специализация врачебной деятельности, несовершенство структурной и инвестиционной политики, недостатки в планировании кадрового обеспечения и регулировании подготовки кадров.

Самое сильное влияние на этот процесс оказывает недостаточность мер по повышению оплаты и улучшению условий труда медицинских работников. Позитивный импульс майских указов Президента России 2012 г. почти исчерпан. Надбавки в период пандемии повысили средний размер зарплаты части медиков, подняв планку их зарплатных ожиданий. Но острота проблемы оплаты труда могла бы быть меньше при иной структуре врачебных кадров (более сильной участковой службе и совмещении функций) и более эффективной инвестиционной и структурной политике.

Активизация кадровой политики государства в сфере медицины очевидна. Наибольшие надежды можно возлагать на увеличение числа мест в медицинских вузах и колледжах. Это направление кадровой политики может дать эффект уже в ближайшие три-четыре года при условии приоритетной подготовки

наиболее востребованных категорий врачей и медсестер, прежде всего в сфере ПМСП. Это сделать непросто. Система пока не «заточена» на их подготовку: нет долгосрочного планирования, позволяющего определить наиболее болезненные зоны дефицита в разрезе врачебных специальностей; экономические интересы медицинских вузов доминируют, а контроль государства за структурой подготовки врачей ослаблен.

Недостаточны меры по кадровому укреплению участковой службы, что во многом является результатом чрезмерной специализации ПМСП. Плотножится число врачебных специальностей, а врачи участковой службы уходят на второй план – вопреки той особой роли, которую они играют в любой системе здравоохранения. Их нехватка и ограниченный клинический функционал порождают дополнительный спрос на узких специалистов, который все труднее удовлетворить.

Усиливается дисбаланс между новыми проектами модернизации здравоохранения, требующими больших инвестиций, и их кадровым обеспечением. Врачей не хватает не потому, что их мало (Россия по-прежнему входит в число мировых лидеров по обеспеченности врачами на 10 тыс. населения) (OECD, 2024), а потому, что обязательства государства и инвестиционные планы расширяются без достаточного учета ожидаемого притока кадров. Можно утверждать, что *возможности экстенсивного развития многих секторов здравоохранения, прежде всего ПМСП, уже исчерпаны*. Слишком масштабное строительство, появление новых видов услуг и новых секторов здравоохранения, демонстрационный эффект новых зданий и интерьера клиник – все это не укладывается в кадровые возможности отрасли. Возникающий кадровый дефицит трудно преодолеть без повышения роли интенсивных факторов развития с акцентом на совершенствование структуры оказания медицинской помощи и структуры кадровых ресурсов.

Сегодня доминирует представление о том, что решить кадровую проблему можно ограниченным набором поверхностных мер. Обращает на себя внимание, что среди планируемых мероприятий Федерального проекта «Медицинские кадры» на 2025–2030-е гг. особое место занимают организационные действия, которые относительно легко реализовать (создание региональных кадровых центров для управления персоналом, разработка кадровых программ, создание образовательных кластеров и проч.). В отличие от предыдущего федерального проекта по кадрам, не прослеживается линия на первоочередное кадровое обеспечение ПМСП.

Текущие меры по наращиванию подготовки врачей и СМП представляют более эффективными по сравнению с конфликтной борьбой с оттоком кадров из государственной системы здравоохранения, а также с сокращением срока подготовки медработников и работой вахтовым методом. Развитие долгосрочного планирования и усиленное государственное регулирование структуры врачебных специальностей способно сфокусировать подготовку медиков на ликвидацию нехватки самых востребованных кадров, причем в ближайшие годы. Более серьезное обоснование инвестиционных планов и модернизация программы диспансеризации также могут дать относительно быстрое улучшение кадровой ситуации.

Что же касается остальных факторов кадрового дефицита, то преодоление их действия потребует значительного финансирования и большего времени для реализации. В первую очередь это касается мер по повышению оплаты труда медиков, а также мер по кадровому укреплению участковой службы. В ситуации ограниченных финансовых возможностей целесообразно сделать первые шаги – наметить векторы и механизмы требуемых изменений, сделать ощутимыми улучшения для наиболее дефицитных специалистов, не рассчитывая на быстрое решение проблемы кадрового дефицита.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Александрова О.А., Аликперова Н.В., Бурдастова Ю.В., Комолова О.А., Махрова О.Н. Модель наставничества для развития корпоративной культуры медицинских работников: методические рекомендации. М.: ГБУ «НИИОЗММ ДЗМ», 2022.
2. Александрова О.А., Ярашева А.В., Медведева Е.И., Крошилин С.В. Научные подходы к развитию кадрового потенциала столичного здравоохранения: опыт пяти лет исследований // Народнонаселение. 2024. № 4. С. 140–152.
3. Бескаравайная Т. Дефицит медработников в акушерстве и гинекологии оценили в 11,5 тысячи // Медвестник. 19.08.2024. URL: https://medvestnik.ru/content/news/V-Rossiiskom-obshestve-akusherov-soobshili-pro-kadrovyy-deficit-v-5-3-tys-specialistov.html?utm_source=main (дата обращения: 29.10.2025).
4. Бескаравайная Т. Мурашко попросили проработать дополнительные предложения по кадровой проблеме // Медвестник. 28.04.2025. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Murashko-poprosili-prorabotat-dopolnitelnye-predlozheniya-po-kadrovoy-probleme.html> (дата обращения: 29.10.2025).
5. Бескаравайная Т., Погонцева Е. О чем говорили на итоговой коллегии Минздрава // Медвестник. 16.05.2025. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/O-chem-govorili-na-itogovoi-kollegii-Minzdrava.html> (дата обращения: 29.10.2025).
6. Гериатры возглавили рейтинг самых дефицитных врачебных специальностей в России // Медвестник. 10.03.2023. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Geriatriy-vozglavili-reiting-samyh-deficitnyh-vrachebnyh-specialnostei-v-Rossii.html> (дата обращения: 29.10.2025).
7. Горбач Э.В. Механизмы снижения объемов незавершенного строительства в сфере здравоохранения. НИУ ВШЭ, Выпускная квалификационная работа. Магистратура. 2025. URL: <https://www.hse.ru/ma/health/students/diplomas/1049386559> (дата обращения: 29.10.2025).

8. Добровольский Т., Напалкова А. Что мешает перинатальным центрам заниматься сложными случаями? // Vademecum. 23.11.2016. URL: https://vademec.ru/article/yavka_s_pupovinoi/ (дата обращения: 29.10.2025).
9. Дун А. Минздрав изменил штатные нормативы для поликлиник // Медвестник. 03.06.2025. URL: <https://www.solidarnost.org/news/minzdrav-peresmotrel-shtatnye-normativy-poliklinik.html> (дата обращения: 29.10.2025).
10. Дун А. Об уходе из медицины задумываются 20% врачей // Медвестник 05.05.2025. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Ob-uhode-iz-mediciny-zadumyvautsya-20-vrachei.html> (дата обращения: 29.10.2025).
11. Елизова А. Доработана концепция закрепления выпускников медвузов // Врачи РФ. 21.06.2025. URL: <https://vrachirf.ru/users/profile/15378> (дата обращения: 29.10.2025).
12. Лукьянова О. Татьяна Семенова отчитала ректоров медвузов за нежелание анализировать кадровую ситуацию в стране // Vademecum. 2018. 6 сентября. URL: <https://vademec.ru/news/2018/09/06/tatyana-semenova-otchitala-rektorov-medvuzov-zanezhelanie-analizirovat-kadrovuyu-situatsiyu-v-stran/> (дата обращения: 29.10.2025).
13. Мажаров В.Н., Семенова Т.В., Решетников В.А., Козлов В.В., Мовсесян Л.Э. Анализ проблем кадрового обеспечения системы здравоохранения и пути их решения (на примере Ставропольского края): ретроспективное аналитическое описательное исследование // Кубанский научный медицинский вестник. 2025. Т. 32, № 2. С. 69–77.
14. Медицинская Россия // ВКонтакте. 20.05.2025. URL: https://vk.com/wall-131908471_817832 (дата обращения: 29.10.2025).
15. Профессор Валентин Фадеев раскритиковал превращение медицинского образования в бизнес // Медвестник. 11.07.2025. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Professor-Valentin-Fadeev-raskritikoval-prevrashenie-medicinskogo-obrazovaniya-v-biznes.html> (дата обращения: 29.10.2025).
16. Руголь Л.В., Котловский М.Ю. Динамика кадрового обеспечения медицинских организаций в аспекте достижения целевых показателей реализации федерального проекта // Социальные аспекты здоровья населения. 2023. Т. 69, № 1. С. 9. URL: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/1453/30/lang.ru/> (дата обращения: 29.10.2025).
17. Семенова Т.В. Медицинские кадры России. Кадровый дисбаланс и его устранение в здравоохранении // Вестник Росздравнадзора. 2019. № 4. С. 56.
18. Хамитов М. Мурашко сообщил о существенном дефиците онкологов в амбулаторном звене // Медвестник. 26.07.2022. URL: <https://vademec.ru/news/2022/07/26/murashko-v-pervichnom-zvene-ne-khvataet-1-3-tysyachi-onkologov/> (дата обращения: 29.10.2025).
19. Шамардина Л. Врачей повысят до наставников: как это отразится на нагрузке и зарплате // Медвестник. 25.04.2023 URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Vrachei-povyssyat-do-nastavnikov-kak-eto-otrazitsya-na-nagruzke-i-zarplate.htm> (дата обращения: 29.10.2025).
20. Шамардина Л. Врачей московских стационаров направят на работу в поликлиники в рамках эксперимента // Врачи РФ. 06.05.2025. URL: <https://vrachirf.ru/concilium/172310.html> (дата обращения: 29.10.2025).

21. Шейман И.М., Сажина С.В. Кадровая политика в здравоохранении: как преодолеть дефицит врачей // Мир России. 2018. Т. 27, № 3. С. 130–153.
22. Шишкин С.В., Шейман И.М. (ред.) Организация и финансирование здравоохранения в России и в мире: тенденции и перспективы. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2025.
23. Gerry C., Sheiman I. Too many and too few: The paradoxical case of physicians in the Russian Federation // International Journal of Health Planning and Management. 2018. Vol. 33, no. 1. P. 391–402.
24. Groenewegen P., Heinemann S., Greb S., Scharfer W. Primary care practice composition in 34 countries // Health Policy. 2015. Vol. 119. P. 1576–1583.
25. Kringos D.S., Boerma W.G.W., Hutchinson A. et al. (eds) Building primary care in a changing Europe. Observatory Studies Series. Copenhagen (Denmark), European Observatory on Health Systems and Policies. 2015. No. 38. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK458731/> (дата обращения: 31.10.2025).
26. Kroezen M., Rajan D., Richardson E. Strengthening primary care in Europe: How to increase the attractiveness of primary care for medical students and primary care physicians? // WHO: Policy Brief. 2023. No. 55.
27. Kuhlmann E., Groenewegen P.P., Batenburg R., Larsen C. Health Human Resources. Policy in Europe. In: The Palgrave International Handbook of Healthcare Policy and Governance. Kuhlmann E., Blabk R., Bourgeault I., Wendt C. (eds.). Palgrave MacMillan, 2015. P. 289–307.
28. Lafortune G., Moreira L. Trends in supply of doctors and nurses in EU and OECD countries. Expert Group Meeting on European Health Workforce. Brussel, 16 November 2015.
29. OECD. Health at a Glance: Europe 2024 OECD Publishing, Paris, 2024. DOI:10.1787/b3704e14-en
30. Ono T., Lafortune G., Schoenstein M. Health Workforce Planning in OECD Supply and Policy Responses // OECD Health Working Papers. No. 69. OECD Publishing. 2014.
31. Quentina M. Paying hospital specialists: Experiences and lessons from eight high-income countries // Health Policy. 2018. Vol. 122. P. 473–484.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Методические рекомендации «Формирование генеральной схемы реструктуризации сети ЛПУ региона». М.: Минздрав России, ЦНИИОИЗ, 2000.
2. NHS England. NHS Long Term Workforce Plan. June 2023. London.

REFERENCES

1. Alexandrova, O., Alikperova, N., Burdastova, U., Komolova, O., and Mahrova, O. (2022) *The model of mentoring medical workers: Guidelines*. Moscow: GBU «NII OZMM DZM». (In Russian).
2. Alexandrova, O., Yarasheva, A., Medvedeva, E., and Kroshilin, S. (2024) 'Approaches to the development of Moscow health workforce', *Narodonaselenie*, (4), pp. 140–152. (In Russian).
3. Beskaravainaya, T. (2024) 'The shortage of medical workers in obstetrics and gynecology was estimated at 11.5 thousand', *Medvestnik*, 19.08.2024. (In Russian) Available at: https://medvestnik.ru/content/news/V-Rossiiskom-obshestve-akusherov-soobshili-pro-kadrovyy-deficit-v-5-3-tys-specialistov.html?utm_source=main (accessed 29 October 2025).
4. Beskaravainaya, T. (2025) 'Murashko is asked to submit additional proposals on workforce problem', *Medvestnik*, 28.04.2025. (In Russian). Available at: <https://medvestnik.ru/content/news/Murashko-poprosili-prorabotat-dopolnitelnye-predlozheniya-po-kadrovoy-probleme.html> (accessed 29 October 2025).
5. Beskaravainaya, T., and Pogonceva, E. (2025) 'What was discussed at the final meeting of the Ministry of Health', *Medvestnik*, 16.05.2025. (In Russian). Available at: <https://medvestnik.ru/content/news/O-chem-govorili-na-itogovoi-kollegii-Minzdrava.html> (accessed 29 October 2025).
6. *Medvestnik*, 10.03.2023. 'Geriatricians top the list of the most in-demand medical specialties in Russia'. (In Russian). Available at: <https://medvestnik.ru/content/news/Geriatry-vozglavili-reiting-samyh-deficitnyh-vrachebnyh-specialnostei-v-Rossii.html> (accessed 29 October 2025).
7. Dun, A. (2025) 'Ministry of Health changed the workforce rates for polyclinics', *Medvestnik*, 03.07.2025. (In Russian). Available at: <https://www.solidarnost.org/news/minzdrav-peresmotrel-shtatnye-normativy-poliklinik.html> (accessed 29 October 2025).
8. Dun, A. (2025) '20% of physicians think about leaving medicine', *Medvestnik*, 05.05.2025. (In Russian). Available at: <https://medvestnik.ru/content/news/Ob-uhode-iz-mediciny-zadumyvautsya-20-vrachei.html> (accessed 29 October 2025).
9. Gorbach, E. (2025) *Mechanisms of reducing unfinished construction in health*. Moscow: National Research University High School of Economics. Master's degree diploma. (In Russian). Available at: <https://www.hse.ru/ma/health/students/diplomas/1049386559> (accessed 29 October 2025).
10. Dobrovolski, T., and Napalkova, A. (2023) 'What prevents perinatal centers from dealing with complex cases?', *Vademecum*, 22.01.2023. (In Russian). Available at: https://vademec.ru/article/yavka_s_pupoviny/ (accessed 29 October 2025).
11. Elizova, A. (2025) 'The strategy of retaining medical school graduates has been improved', *Vrachi RF*, 21.06.2025. (In Russian). Available at: <https://vrachirf.ru/users/profile/15378> (accessed 29 October 2025).

12. Khamitov, M. (2022) 'Murashko reported about substantial outpatient onkologists', *Medvestnik*, 26.07.2022. (In Russian). Available at: <https://vademec.ru/news/2022/07/26/murashko-v-pervichnom-zvene-ne-khvataet-1-3-tysyachi-onkologov/> (accessed 29 October 2025).
13. Lukjanova, O. (2018) 'Tatyana Semenova reprimanded medical school rectors for their unwillingness to analyze the personnel situation in the country', *Vademecum*, 06.09.2018. (In Russian). Available at: <https://vademec.ru/news/2018/09/06/tatyana-semenova-otchitala-rektorov-medvuzov-za-nezhelanie-analizirovat-kadrovuyu-situatsiyu-v-stran/> (accessed 29 October 2025).
14. Mazcharov, V., Semenova, T., Rechetnikov, V., Kozlov, V., and Movsesjan, L. (2025) 'The analysis of health workforce problems and the ways to solve them (the case of Stavropol kraj): retrospective descriptive research', *Kubanski research medical vestnik*, 32(2), pp. 69–77. (In Russian)
15. *Medical Russia*, 20.05.2025. (In Russian). Available at: https://vk.com/wall-131908471_817832 (accessed 29 October 2025).
16. *Medvestnik*, 11.07.2025. 'Professor Fadeev is against the transformation of medical training to business'. (In Russian). Available at: <https://medvestnik.ru/content/news/Professor-Valentin-Fadeev-raskritikoval-prevrashenie-medicinskogo-obrazovaniya-v-biznes.html> (accessed 29 October 2025).
17. Rugol, L., and Kotlovski, M. (2023) 'Dynamics of staffing of medical organizations in terms of achieving target indicators for the implementation of the federal project', *Social aspects of population health*, 69(1), p. 9. (In Russian). Available at: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/1453/30/lang.ru/> (accessed 29 October 2025).
18. Shamardina, L. (2023) 'Physicians are promoted to mentors', *Medvestnik*, 25.04.2023. (In Russian). Available at: <https://medvestnik.ru/content/news/Vrachei-povysyat-donastavnikov-kak-eto-otrazitsya-na-nagruzke-i-zarplate.htm> (accessed 29 October 2025).
19. Shamardina, L. (2025) 'Physicians of Moscow hospitals will be directed to polyclinics under the experiment', *Vrachi RF*, 06.05.2025. (In Russian). Available at: <https://vrachirf.ru/concilium/172310.html> (accessed 29 October 2025).
20. Sheiman, I., and Sazchina, S. (2018) 'Health workforce strategy: how to cope with the deficit', *Mir Rossii*, 27(3), pp. 130–153. (In Russian).
21. Shishkin, S., Sheiman, I., Almazov, A., Birukova, A., Vlasov, V., Potapchik, E., and Salahutdinova, S. (2024) *Russian health care: prospects of development. Report of the NRU HSE*. Ed. Shishkin S. Moscow: HSE. (In Russian).
22. Shishkin S., and Sheiman I. (eds) (2025) *Health care organization and finance in Russia and the world: trends and prospects*. Moscow: HSE. (In Russian).
23. Gerry, C., and Sheiman, I. (2018) 'Too many and too few: The paradoxical case of physicians in the Russian Federation', *International Journal of Health Planning and Management*, 33(1), pp. 391–402.
24. Groenewegen, P., Heinemann, S., Greb, S., and Scharfer, W. (2015) 'Primary care practice composition in 34 countries', *Health Policy*, (119), pp. 1576–1583.

25. Kringos, D.S., Boerma, W.G.W., Hutchinson, A., et al. (eds) (2015) *Building primary care in a changing Europe*. Observatory Studies Series, No. 38. Copenhagen (Denmark): European Observatory on Health Systems and Policies. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK458731/> (accessed 31 October 2025).
26. Kroezen, M., Rajan, D., and Richardson, E. (eds) (2023) ‘Strengthening primary care in Europe: How to increase the attractiveness of primary care for medical students and primary care physicians?’, *WHO: Policy Brief*, (55).
27. Kuhlmann, E., Groenewegen, P.P., Batenburg, R., and Larsen, C. (2015) ‘Health human resources. Policy in Europe’, in: *The Palgrave International Handbook of Healthcare Policy and Governance*. Kuhlmann E., Blabk R., Bourgeault I., Wendt C. (eds.). Palgrave MacMillan, pp. 289–307.
28. Lafortune, G., and Moreira, L. (2015) *Trends in supply of doctors and nurses in EU and OECD countries. Expert Group Meeting on European Health Workforce*. Brussel, 16 November.
29. OECD (2024) *Health at a Glance: Europe 2024*. Paris: OECD Publishing. DOI:10.1787/b3704e14-en
30. Ono, T., Lafortune, G., and Schoenstein, M. (2014) ‘Health workforce planning in OECD supply and policy responses’, *OECD Health Working Papers*, (69).
31. Quentina, M. (2018) ‘Paying hospital specialists: Experiences and lessons from eight high-income countries’, *Health Policy*, (122), pp. 473–484.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Ministry of Health. Central Research Institute of Healthcare Organization and Information (2000) *Methodological recommendations “Developing a general scheme of regional network of health care delivery”*. Moscow.
2. NHS England (2023) *NHS Long Term Workforce Plan*. June 2023. London.

Статья поступила в редакцию 08.08.2025;
одобрена после рецензирования 20.10.2025;
принята к публикации 19.11.2025.

Научная статья

УДК: 338.4

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-139-159

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РОССИЙСКОГО РЫНКА МЕДИЦИНСКИХ ИЗДЕЛИЙ

**Штанько Алексей Юрьевич¹,
Паникарова Светлана Викторовна²**

^{1,2} Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б. Н. Ельцина; 620062, Российская Федерация, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Мира, д. 19;

¹ Аспирант; ssshtanko@gmail.com; ORCID: 0009-0005-7746-0624

² Доктор экономических наук, доцент; Школа государственного управления и предпринимательства, кафедра региональной экономики; S.V.Panikarova@urfu.ru; ORCID: 0000-0003-4754-2213

Аннотация. Предметом исследования выступает государственное регулирование рынка медицинских изделий в Российской Федерации. Сегодня он в высокой степени зависит от импорта и страдает от недостаточной прозрачности процедур сертификации и стандартизации. Проблема заключается в институциональной фрагментации, несогласованности полномочий и устаревших нормативных механизмах. Все это препятствует внедрению инноваций и снижает конкурентоспособность отечественных производителей.

Цель работы – предложить комплекс решений по совершенствованию государственного регулирования рынка медицинских изделий Российской Федерации. Для достижения цели применялись статистико-экономический и балансовый методы, контент-анализ документов на предмет определения возникающих противоречий в НПА и дисфункций регулирующих рынок государственных органов.

Результаты исследования показали, что ключевыми барьерами развития рынка являются избыточные административные процедуры, несовершенство стандартов и доминирование ценового критерия при госзакупках.

Предложены институциональные преобразования: принятие единого федерального закона «О медицинских изделиях», расширение задач и функций Департамента регулирования обращения лекарственных средств и медицинских изделий Министерства здравоохранения Российской Федерации, внедрение цифрового «единого окна», переход к риск-ориентированному надзору и многофакторной системе закупок.

Научная новизна исследования состоит в разработке комплексной модели регулирования, учитывающей институциональные, правовые и экономические аспекты. Его практическая значимость – в возможности применения предложенных решений при реализации национальных стратегий импортозамещения и цифровизации.

Ключевые слова: государственное регулирование, рынок медицинских изделий, институциональные ограничения, импортозамещение, инновации.

Для цитирования: Штанько А.Ю., Паникарова С.В. Государственное регулирование российского рынка медицинских изделий // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 4. С. 139–159. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-139-159

Original article

JEL: I18; L51

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-139-159

STATE REGULATION OF THE RUSSIAN MEDICAL DEVICES MARKET

Alexey Yu. Shtanko¹, Svetlana V. Panikarova²

^{1,2} Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin;
19 Mira Str., 620062 Sverdlovsk Region, Yekaterinburg, Russia.

¹ Postgraduate Student; ssshtanko@gmail.com; ORCID: 0009-0005-7746-0624

² Doctor of Economics, Associate Professor; School of Public Administration and Entrepreneurship,
Department of Regional Economics; S.V.Panikarova@urfu.ru; ORCID: 0000-0003-4754-2213

Abstract. The study examines state regulation of the medical devices market in the Russian Federation, which is highly dependent on imports and has insufficient transparency of certification and standardization procedures. The problem lies in institutional fragmentation, inconsistency of powers and outdated regulatory mechanisms, which hinders the implementation of innovations and reduces the competitiveness of domestic manufacturers. The purpose of the work is to develop a set of solutions to improve the state regulation of the medical device market in the Russian Federation. To achieve this goal, statistical, economic and balance methods were used, as well as content analysis of documents to identify emerging contradictions in regulatory legal acts and dysfunctions of government bodies regulating the market. The results of the study show that the key barriers to market development are excessive administrative procedures, imperfect standards and the dominance of the price criterion in public procurement. The following institutional transformations are proposed: adoption of a unified federal law «On Medical Devices», the tasks and functions expansion for the Department for Regulation of the Circulation of Medicines and Medical Devices of the Health Ministry of the Russian Federation, implementation of a digital «single window», transition to risk-oriented supervision and a multi-factor procurement system. The scientific novelty of the study lies in the development of a comprehensive regulatory model that takes into account institutional, legal and economic aspects. The practical significance comes from the possibility of applying the proposed solutions in the implementation of national import substitution and digitalization strategies.

Keywords: government regulation, medical products market, institutional restrictions, import substitution, innovation.

For citation: Shtanko, A.Yu., and Panikarova, S.V. (2025) ‘State regulation of the Russian medical devices market’, *Public Administration Issues*, (4), pp. 139–159. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-139-159

Введение

В современной социально-экономической действительности государственное регулирование становится значимым фактором устойчивого развития рынков, непосредственно влияющих на благосостояние граждан. К числу таких рынков относятся, например, рынки товаров и услуг для систем образования, здравоохранения, социального обеспечения и многих других сфер, призванных удовлетворять базовые потребности общества и поддерживать достойное качество жизни граждан.

Медицинские изделия (далее – МИ) обеспечивают населению доступ к услугам системы здравоохранения (Дятлова, 2018). В соответствии со ст. 38 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинскими изделиями являются любые инструменты, аппараты, приборы, оборудование, материалы и прочие изделия, применяемые в медицинских целях отдельно или в сочетании между собой, а также вместе с другими принадлежностями, необходимыми для применения указанных изделий по назначению, включая специальное программное обеспечение¹.

При этом законодательство не содержит определений экономического и рыночного характера, которые давали бы классификацию рынка медицинских изделий, вводили понятия «рынок медицинских изделий», субъектов и объектов на данном рынке.

Развитие отрасли медицинских изделий осложнено высокой импортозависимостью, недостаточной инновационной активностью и институциональной несогласованностью действующих механизмов регулирования. Сложившаяся ситуация снижает конкурентоспособность отечественных производителей. При этом международный опыт демонстрирует, что эффективность регулирования в данной сфере во многом зависит от устойчивости институтов и их способности снижать транзакционные издержки, стимулировать инвестиции и поддерживать инновации.

Одним из наиболее серьезных рисков является правовая неопределенность. Отсутствие отдельного закона о медицинских изделиях приводит к фрагментарности регулирования: нормы рассредоточены по различным документам и нередко противоречат друг другу (Самойлова, 2023). Такая ситуация повышает транзакционные издержки и создает условия для административных ошибок.

Действующие для российского рынка медицинских изделий программы стратегирования объединены с фармацевтическим сектором и не учитывают специфики рынка медицинских изделий (Гелета, 2025). Сертификация медицинских изделий в России является обязательным условием допуска продукции к обращению. Однако действующие механизмы часто оказываются избыточными (Зуенкова, 2024).

Мировая практика демонстрирует, что снижение транзакционных издержек возможно за счет унификации процедур и внедрения цифровых платформ.

¹ Федеральный закон Российской Федерации «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/12191967> (дата обращения: 28.11.2025).

В Китае и Южной Корее – ведущих экспортерах медицинской продукции – процедуры допуска к рынку интегрированы в цифровые системы (Черкасов, 2023). В России же длительность регистрации зачастую достигает 12–18 месяцев, что существенно ограничивает динамику внедрения инноваций (Черезова, 2024).

Еще одна проблема российского рынка медицинских изделий – низкая инновационность российских производителей. Финансирование инновационной деятельности в сфере медицинских изделий остается фрагментарным и в значительной степени зависит от импортных поставщиков оборудования и технологий. По данным исследований, инвестиции в развитие новых продуктов не покрывают даже потребности внутреннего рынка (Байрак, 2025). Значительная часть инновационных медицинских изделий, включая аппараты ИВЛ, имплантируемые устройства и диагностическое оборудование, поставляется из-за рубежа. Зависимость от импортных технологий в сегменте высокотехнологичной продукции превышает 70% (Зуенкова, 2024). Исследователи отмечают, что значительная часть инновационных идей так и остается на уровне лабораторных прототипов, не доходя до стадии серийного производства (Вылгина, 2024).

Несмотря на общие сложности инновационного развития, внутри национальной экономики медицинский рынок не является однородным: различные его сегменты демонстрируют неодинаковую динамику внедрения инноваций. Поясним этот тезис на примере контраста между рынком медицинского оборудования и рынком реагентов.

Медицинское оборудование отличается высокой капиталоемкостью, продолжительными циклами разработки и необходимостью долгосрочных инвестиций в научные исследования. В условиях ограниченного доступа к финансированию и отсутствия целевых государственных программ, сфокусированных именно на медицинских изделиях, российские производители оборудования вынуждены полагаться на импортные технологии (Зуенкова, 2024).

Совсем иная ситуация наблюдается на рынке реагентов. Здесь цикл создания и внедрения новых продуктов значительно короче, а барьеры входа на рынок ниже. В данном сегменте активную роль играют малые и средние предприятия, которые гибко реагируют на изменения спроса и способны быстро выводить на рынок инновационные решения (Попов, 2024). Наличие конкуренции в нишевых областях и участие в государственных закупках стимулируют развитие этого направления и позволяют постепенно снижать импортозависимость. Кроме того, в отношении оборудования сохраняются сложные и затратные сертификационные процедуры, которые увеличивают транзакционные издержки производителей и тормозят внедрение инноваций (Самойлова, 2023). Для реагентов регуляторная нагрузка меньше, что способствует более быстрому распространению новых технологий. В результате два сегмента одного и того же рынка развиваются асимметрично: оборудование остается в положении догоняющего, тогда как реагенты становятся зоной относительно успешного импортозамещения.

Проблематика медицинского рынка и вопросы развития технологий в этой области изучены в исследованиях Е. В. Барковской (2021), П. Е. Белоусова (2022), Д. Н. Верзилина (2016), С. Г. Вокиной (2021) и др. В их работах затрагиваются темы импортозамещения, влияния инноваций и зависимости от мировых экономических процессов.

Зарубежный опыт функционирования системы контроля за обращением медицинских товаров изучался в научных работах Е. А. Тельновой (2019), Т. Н. Прокловой (2019). Анализ продаж на мировом рынке медицинских изделий проводился Х. Бурком (Burke, 2024), М. А. Мунассар и А. И. Соснило (2022). Компаративный анализ регуляторных режимов на рынках медицинских изделий и фармацевтики проведен в работах Д. Б. Джеффериза (Jefferys, 2001), Н. Парвизи (Parvizi, 2014), К. Вудз (Woods, 2014).

Результаты исследования регуляторных рамок в США, ЕС, Индии и Африке с рекомендациями для развивающихся стран представлены в работах Б. Четри (Chettri, 2024), Р. Рави (Ravi, 2024), Ши Л (Shi L, 2024).

Одной из ключевых проблем существующих исследований является недостаточная проработка практических методов государственного регулирования рынка медицинских изделий, подходящих для Российской Федерации.

Цель настоящего исследования – научно обосновать и разработать комплекс нормативно-правовых, организационных и экономических решений по совершенствованию государственного регулирования рынка медицинских изделий Российской Федерации.

Методология

Теоретическая база исследования опирается на институциональную экономику, теорию общественного выбора и теорию асимметричной информации.

Институциональный подход подчеркивает значимость институтов и правил, которые управляют рыночными процессами. В рамках этой теории рынки рассматриваются не просто как механизмы обмена, а как социальные системы, зависящие от правовых, организационных и культурных рамок (Coase, 1937). Институты, такие как законы, контракты и общественные нормы, играют ключевую роль в упорядочивании рыночных отношений и снижении трансакционных издержек (Нуреев, 2024). В соответствии с этим подходом регулирование рынков со стороны государства сосредоточено на развитии и поддержке этих институтов, чтобы повысить эффективность работы рыночных механизмов (Полтерович, 2006).

Теория общественного выбора, во многом ассоциируемая с Дж. Бьюкененом (Buchanan, 1962), рассматривает государственное регулирование с точки зрения экономических стимулов, которыми руководствуются чиновники и политики. В рамках этой теории утверждается, что государственные решения могут быть мотивированы личными интересами, стремлением к увеличению власти и ресурсов, а не объективной необходимостью улучшения экономической обстановки. Это приводит к изучению явления «провалов государства» и подчеркивает важность разработки более прозрачных и подотчетных систем регулирования (Buchanan, 1987).

Работы исследователей Дж. Стиглица (Stiglitz, 2002) и Дж. Акерлофа (Akerlof, 1970) фокусируются на анализе ситуаций, когда участники рыночных взаимодействий имеют неодинаковый доступ к информации. Это приводит к искажениям в функционировании рынков – например, в виде таких явлений, как негативный отбор или моральный риск. Теория асимметричной информа-

ции утверждает, что в таких условиях государственное регулирование стремится создать более прозрачные информационные механизмы, контролировать качество товаров и обеспечивать защиту прав потребителей.

В исследовании применялись статистико-экономический и балансовый методы, контент-анализ документов на предмет определения возникающих противоречий в НПА и дисфункций регулирующих рынок государственных органов.

Информационной базой исследования послужили: официальные данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации (Росстат), Министерства здравоохранения Российской Федерации, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации; федеральные законы и подзаконные акты, регулирующие рынок медицинских изделий.

Результаты

Теоретические основы государственного регулирования рынка медицинских изделий

Рынки, которые играют ключевую роль в обеспечении жизненно важных нужд граждан, обладают особыми чертами, требующими уникального подхода к их регулированию. Эти рынки оказывают значительное влияние на качество жизни, которое зависит не только от уровня доходов, но и от доступности услуг в здравоохранении, товаров первой необходимости и социальной поддержки.

Рынок медицинских изделий – одна из составляющих рынка здравоохранения: он определяет товарные отношения между хозяйствующими субъектами по поводу производства, продажи и реализации МИ для их приобретения конечными потребителями (частными лицами, лечебно-профилактическими учреждениями и прочими организациями); это механизм, обуславливающий экономические отношения, связанные с производством и реализацией МИ и сопутствующих услуг, в результате которых формируются спрос, предложение и цена (Хорунжая, 2022).

Государственное регулирование рынка медицинских изделий во всех странах базируется на комплексе административных, экономических и надзорных инструментов, направленных на обеспечение безопасности, доступности и качества продукции. Однако конкретные модели организации этого процесса варьируются в зависимости от особенностей экономической системы, приоритетов государственной политики и степени государственного вмешательства в рыночные механизмы (Нестеренко, 2024).

В настоящее время российская система регулирования МИ строится по смешанной модели, но продолжает находиться в стадии формирования. К ее ключевым характеристикам относятся:

- обязательное лицензирование и сертификация медицинских изделий по аналогии с централизованными моделями регулирования (например, Китай и Индия);
- жесткий контроль за оборотом продукции со стороны Росздравнадзора и Минздрава Российской Федерации;
- акцент на импортозамещение, однако сохраняющаяся зависимость от зарубежных технологий сближает российскую систему с моделями ЕС;

- осуществление государственных закупок и тендеров в рамках системы, направленной на поддержание отечественного производства, но при этом ограничивающей гибкость рыночных процессов (Самойлова, 2023).

Современное состояние и проблемы рынка медицинских изделий России

В настоящее время мировой рынок медицинских изделий оценивается в более чем 425 млрд долл. Согласно прогнозу компании Proclinical, объем продаж на мировом рынке медицинских изделий может достичь 850 млрд долл. к 2030 г. (Burke, 2024).

Авторы М. А. Мунассар и А. И. Соснило (2022) утверждают, что мировой рост рынка МИ обусловлен такими факторами, как увеличение числа хронических и инфекционных заболеваний во всех возрастных группах, расширение списка генетических заболеваний, старение населения, растущее признание персонализированной медицины, повышение осведомленности пациентов о здравоохранении и высокие неудовлетворенные медицинские потребности в диагностике заболеваний.

Российский рынок медицинских изделий занимает около 1,5% мирового рынка МИ и остается крупнейшим в Восточной Европе благодаря сохранению платежеспособного спроса со стороны государственных и частных лечебно-профилактических учреждений. А. Д. Пащенко и Т. Ю. Пащенко отмечают, что медицинские изделия в России выпускают около 550 компаний – преимущественно представители малого и среднего бизнеса (около 98% в общем количестве). Основными внутренними потребителями медицинских изделий являются государственные медицинские учреждения (около 82% в общем объеме рынка) (Пащенко, Пащенко, 2020).

Структура рынка медицинских изделий представлена в Таблице 1.

Таблица 1

Общая количественная характеристика рынка медизделий в России, млрд долл. США

Показатели	Значения по годам					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Производство медицинских изделий</i>						
Медицинские инструменты и оборудование	0,5	0,6	0,79	0,77	1,07	0,97
Приборы для облучения, реабилитации, электрическое диагностическое и терапевтическое оборудование	0,3	0,39	0,5	0,52	0,64	0,6
Расходные медицинские материалы	0,12	0,1	0,15	0,18	0,2	0,16
ИИ-решения для медицины	0	0	0	0,02	0,09	0,64
Производство медицинских изделий, <i>всего</i>	0,92	1,09	1,45	1,50	2,01	2,36
Доля российского производства в общем объеме рынка, %	15,4	16,8	18,8	20,4	25,2	29,1
Вторичный рынок медицинских изделий	4,69	4,18	3,27	3,98	5,21	3,2

Показатели	Значения по годам					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Импорт медицинских изделий						
Импорт медицинских изделий, <i>всего</i>	5,03	5,39	6,24	5,85	5,96	5,74
Доля импорта в общем объеме рынка, %	1,35	1,29	1,13	1,08	1,09	0,84
Всего производство + импорт	10,63	10,66	10,96	11,33	13,18	11,3
Потребление + экспорт						
Розничная продажа медицинских изделий	3,32	3,46	3,3	3,54	4,24	3,62
Госзакупки медицинских изделий	3,96	3,97	4,08	4,22	4,91	4,21
Экспорт медицинских изделий	3,35	3,23	3,58	3,57	4,03	3,47
Всего потребление + экспорт	10,63	10,66	10,96	11,33	13,18	11,3

Источник: Рынок медицинского оборудования и изделий 2023: Аналитический обзор. URL: <https://delprof.ru/press-center/open-analytics/rynok-meditsinskogo-oborudovaniya-i-izdeliy-2023> (дата обращения: 14.11.2025).

В целом объем производства медицинских изделий в стране вырос с 0,92 млрд до 2,36 млрд долл. США в период с 2018 по 2023 г. Среди факторов, оказавших влияние на рост, большую роль сыграл рост закупок в рамках государственных программ.

Основные аспекты государственного регулирования рынка медицинских изделий в России

Сегодня государственное регулирование рынка медицинских изделий осуществляется сразу несколькими федеральными ведомствами, среди которых Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения Российской Федерации (Росздравнадзор), Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (ФАС), а также органы сертификации и стандартизации. На практике это приводит к дублированию контрольных мероприятий, излишней зарегламентированности и низкой оперативности решений.

Ярким примером служит процедура регистрации медицинских изделий. Формально основным ответственным органом является Росздравнадзор России, однако ключевые этапы связаны с участием других ведомств:

- Минздрав России утверждает методические рекомендации и согласовывает клинические испытания;
- Минпромторг России определяет приоритеты в рамках программ импортозамещения и формирует перечни критически важных изделий;
- Росаккредитация России и органы стандартизации проводят оценку соответствия и подтверждение качества;
- ФАС России контролирует конкурентные условия выхода на рынок и проверяет процедуры госзакупок.

В результате производитель вынужден взаимодействовать сразу с несколькими ведомствами, каждое из которых предъявляет собственные требования и устанавливает свои сроки. Это удлиняет процесс регистрации на месяцы, а в ряде случаев – более чем на год, что негативно сказывается на оперативном внедрении новых технологий и повышает транзакционные издержки участников рынка.

Проведенный анализ позволил увидеть целый ряд серьезных проблем. Среди них:

- пересечение компетенций и полномочий между ведомствами;
- отсутствие единого координирующего органа, что вызывает хаос и бюрократическое давление на производителей;
- избыточность контрольных процедур и недостаточная согласованность между регуляторами, приводящая к затягиванию процессов лицензирования и сертификации.

Решение перечисленных проблем возможно за счет сокращения количества согласовательных процедур, четкого распределения зон ответственности и создания единого органа или координационного центра, ответственного за системное управление рынком медицинских изделий.

Совершенствование законодательства в области регулирования рынка медицинских изделий

Российский рынок медицинских изделий на данный момент регулируется множеством разрозненных нормативных актов, которые нередко вступают в противоречие или дублируют друг друга. Наиболее показательными являются следующие примеры:

- Федеральный закон N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закрепляет общие правила обращения медицинских изделий, однако не содержит четких процедур их жизненного цикла, что вынуждает обращаться к подзаконным актам;
- Постановление Правительства Российской Федерации N 1416 «Об утверждении Правил государственной регистрации медицинских изделий» устанавливает порядок регистрации, но не согласовано с положениями Федерального закона «О техническом регулировании» N 184-ФЗ, что приводит к дублированию требований по сертификации и оценке соответствия;
- Санитарные правила и нормы (СанПиН) содержат дополнительные требования к отдельным видам изделий, которые не всегда совпадают с техническими регламентами Евразийского экономического союза (например, ТР ЕАЭС 037/2016 «О безопасности продукции для медицины»), что вызывает сложности при экспорте и импорте продукции;
- Постановления Минздрава России и приказы Росздравнадзора России по клиническим испытаниям и техническим испытаниям изделий содержат различные формулировки о порядке проведения процедур, что увеличивает сроки согласований.

В этих условиях остро необходимы разработка и принятие отдельного, специализированного федерального закона о медицинских изделиях. Примерная структура предлагаемого закона и его основные новации представлены в Таблице 2.

Таблица 2

Структура и основные новации закона о медицинских изделиях

Раздел закона	Основные новации и положения	Ожидаемые эффекты от реализации
Регистрация и сертификация	Механизм «единого окна», электронный документооборот	Сокращение сроков регистрации и сертификации
Производство изделий	Меры стимулирования инноваций и технологического развития	Рост производства и сокращение импортозависимости
Государственные закупки	Предварительная квалификация, новые критерии оценки	Повышение качества закупаемой продукции
Контроль качества и безопасность	Риск-ориентированный подход, система постмаркетингового мониторинга	Снижение административной нагрузки и повышение безопасности изделий
Ответственность за нарушения	Четкие и понятные санкции, механизмы быстрого разрешения споров	Снижение количества нарушений и правовых конфликтов

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

Принятие единого федерального закона о медицинских изделиях станет значимым шагом на пути к преодолению существующих нормативно-правовых противоречий и создаст условия для устойчивого, инновационного развития российского рынка медицинских изделий.

Совершенствование организационного механизма государственного регулирования рынка медицинских изделий

Полагаем, что основным координационным и регулирующим органом, ответственным за сбалансированное развитие рынка медицинских изделий в Российской Федерации, могла бы стать единая специализированная структура – департамент регулирования обращения лекарственных средств и медицинских изделий Министерства здравоохранения Российской Федерации – при условии дополнения его текущих задач и функций и соответствующем изменении организационной структуры.

Предлагаемая организационная структура должна быть построена в соответствии с тремя функциональными уровнями:

1. Стратегический уровень. На этом уровне будут определяться долгосрочные и среднесрочные цели развития отрасли, а также формироваться стратегия регулирования рынка медицинских изделий, включающая решение вопросов импортозамещения и технологической автономности.
2. Оперативно-тактический уровень. Здесь осуществляется непосредственное управление текущими вопросами регулирования отрасли, в частности лицензирование, регистрация изделий, сертификация продукции, контроль качества и мониторинг экономических показателей рынка.
3. Мониторингово-аналитический уровень. В задачи данного уровня входит регулярный сбор и обработка данных о состоянии рынка, проведение аналитических исследований и форсайт-мероприятий для выявления рисков и перспективных направлений развития отрасли.

Реализация данной модели потребует существенных изменений в нормативной и законодательной базе, включая внесение изменений в Положение о Департаменте лекарственного обеспечения и регулирования обращения медицинских изделий. Предлагаемая модель позволит устранить ранее выявленные проблемы и обеспечить эффективное управление отраслью, что приведет к ускорению развития отечественного производства, повышению качества медицинских изделий и в конечном счете – к улучшению доступности и качества медицинской помощи в стране.

Процедуры стандартизации и сертификации

Одной из самых чувствительных и проблемных сфер регулирования рынка медицинских изделий в Российской Федерации является сертификация и стандартизация продукции. Несмотря на заявленные попытки упрощения и гармонизации процедур, действующие механизмы сертификации остаются чрезвычайно сложными и недостаточно прозрачными. Так, производитель вынужден проходить несколько параллельных процедур: государственную регистрацию в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации N 1416 от 27 декабря 2012 г. и подтверждение соответствия техническим регламентам ЕАЭС (например, ТР ЕАЭС 037/2016 «О безопасности продукции для медицины»). На практике это приводит к дублированию испытаний, поскольку результаты клинической апробации, представленные в Росздравнадзор России, зачастую не принимаются в системе технического регулирования ЕАЭС и требуют повторного оформления.

Кроме того, многие действующие национальные стандарты (ГОСТы) не актуализировались более 15–20 лет и не учитывают технологических инноваций.

Предлагается существенно изменить организационно-правовые механизмы сертификации и стандартизации медицинских изделий. Главной целью нововведений является сокращение сроков процедур, снижение административной нагрузки и повышение технологической гибкости отрасли (табл. 3).

Таблица 3

Предлагаемые меры по улучшению процедур сертификации и стандартизации медицинских изделий

Предлагаемые меры	Механизмы и шаги реализации	Эффект от внедрения
Добровольная предварительная сертификация	Создание нормативной базы, внедрение упрощенных процедур	Сокращение сроков сертификации инновационной продукции
Гармонизация с международными стандартами	Создание технического комитета по адаптации международных стандартов	Повышение международной конкурентоспособности российской продукции
Цифровизация процедур	Создание единого цифрового реестра сертификации	Ускорение доступа к информации, повышение прозрачности процедур
Дистанционные инспекции и проверки	Внедрение технологий удаленного контроля и мониторинга	Снижение затрат на проверки, ускорение процедур сертификации

Дополнительно рекомендуется ввести ежегодную независимую экспертизу действующих процедур сертификации с привлечением отраслевых экспертов и производителей. Это позволит выявить устаревшие и неэффективные практики, оперативно реагировать на изменения рынка и совершенствовать регуляторную среду.

Совершенствование процедуры госзакупок

Величина объема ежегодных бюджетных закупок в Российской Федерации предоставляет государству реальную возможность влиять на рынок медицинских изделий и направлять его развитие. По нашему мнению, в существующей практике эта возможность используется недостаточно эффективно. Прежде всего, приоритетным фактором остается минимальная цена товара в ущерб качеству и инновационности продукции. Во вторых, наметившаяся тенденция к излишней централизации закупок лекарств и медицинских изделий через Федеральный центр планирования и организации лекарственного обеспечения граждан при Минздраве России может привести к административной и технологической неэффективности госзакупок на региональном уровне, росту риска коррупции и лоббизма, сопряженного со снижением конкуренции в отрасли производства медицинских изделий, что в итоге вызовет снижение качества услуг региональных систем здравоохранения.

В рамках нового механизма регулирования предлагается пересмотреть концепцию использования госзакупок, чтобы превратить их в реальный инструмент инновационного и технологического развития отрасли. Для достижения этого прежде всего нужно отойти от устаревших моделей, когда единственным критерием выбора является низкая цена. Вместо этого необходимо использовать многофакторную модель оценки, учитывающую целый ряд значимых параметров:

- качество и эффективность изделия;
- технологическая новизна и инновационность;
- жизненный цикл и совокупная стоимость владения изделием;
- локализация производства и степень импортозамещения;
- наличие собственных научных и технологических разработок (табл. 4).

Таблица 4

Предлагаемая многофакторная модель оценки медицинских изделий при проведении госзакупок

Критерий оценки	Значимость*, %	Пояснение к критерию оценки
Качество и медико-экономическая эффективность изделия	35	Подтверждается результатами испытаний и клинической практикой
Инновационность продукции	25	Наличие уникальных характеристик и патентов
Совокупная стоимость владения	15	Затраты на обслуживание и эксплуатацию изделия за весь срок службы

Критерий оценки	Значимость*, %	Пояснение к критерию оценки
Импортозамещение и локализация	15	Доля компонентов и технологий отечественного производства
Научно-технический потенциал	10	Наличие собственных разработок и сотрудничество с научными центрами

Примечание: * Значимость факторов определена по результатам консультаций авторов настоящего исследования с участниками рынка. Вес каждого критерия в общей оценке носит рекомендательный характер и может быть уточнен в процессе дальнейших исследований.

В рамках данного механизма компании, стабильно обеспечивающие высокое качество продукции, смогут получать более удобный доступ к государственным заказам.

И напротив: компании, систематически допускающие нарушения, будут ограничены в участии в тендерах, что позволит исключить некачественные изделия из сферы государственных закупок.

В качестве альтернативы процесса централизации процедуры госзакупок целесообразно формирование гибкой, экспертно-ориентированной модели, адаптированной под региональные потребности.

Стратегическое планирование

Российский рынок медицинских изделий находится под влиянием большого числа факторов, включая внешние геополитические и экономические вызовы, технологическое отставание, ограниченный доступ к импортным технологиям, а также недостаточно развитые внутренние производственные мощности. Для преодоления этих проблем необходимо перейти от стихийного регулирования к стратегическому подходу, основанному на сочетании долгосрочного и среднесрочного прогнозирования с конкретными целевыми индикаторами.

С этой целью предлагается использовать двухуровневую систему планирования:

Первый уровень – долгосрочное стратегическое планирование. На данном этапе определяется видение отрасли на 10–15 лет вперед. Основными задачами этого уровня становятся:

- формирование национальной стратегии снижения импортозависимости и развития технологического потенциала отечественных производителей медицинских изделий;
- определение базовых направлений научно-технического развития в области медицинских технологий и производства оборудования, включая поддержку ключевых российских научных центров и компаний;
- разработка механизмов противодействия долгосрочным рискам (санкционное давление, экономические кризисы и пандемии).

Второй уровень – индикативное среднесрочное планирование на 3–5 лет, направленное на достижение конкретных показателей и обеспечение динамического контроля за развитием рынка. Индикативное планирование будет опи-

ратся на систему измеримых целей и ориентиров (КРП), по которым можно будет регулярно оценивать эффективность регулирования отрасли и принимать оперативные решения (табл. 5).

Таблица 5

Целевые индикаторы реализации стратегического и индикативного планирования на рынке медицинских изделий

Группа индикаторов	Конкретный показатель (КРП)	Целевое значение к 2030 г.*
Технологическая автономность	Доля отечественных медицинских изделий на внутреннем рынке	Увеличение до 65–70% от общего рынка
Инновационное развитие	Число новых отечественных технологий и патентов в отрасли ежегодно	Рост не менее чем на 20% в год
Конкурентоспособность отечественной продукции	Удельный вес российских медицинских изделий в экспорте отрасли	Рост до 15–20% от всего экспорта отрасли
Качество и безопасность	Количество обращений и рекламаций по качеству медицинских изделий	Снижение на 30% по сравнению с текущим уровнем
Экономическая доступность	Доля критически важных изделий, цена которых регулируется государством	Достижение уровня не менее 80%

Примечание: * По оценке авторов.

Для практической реализации предложенных подходов потребуется создание единой государственной программы стратегического развития рынка медицинских изделий, а также формирование специализированной структуры при органах управления (например, координационного совета по стратегическому развитию медицинской промышленности). В этот совет войдут представители регуляторов, бизнеса и научного сообщества.

Оценка эффективности и мониторинг регулирующих воздействий

В условиях российского рынка медицинских изделий раньше почти не использовались системные инструменты мониторинга, что зачастую приводило к неэффективным и несвоевременным решениям. Предлагаемый механизм предусматривает внедрение комплексной системы мониторинга, которая будет направлена на постоянное отслеживание и оценку как текущих, так и перспективных результатов регулирования.

Для реализации этого необходимо обеспечить тесную координацию между регуляторами, представителями бизнеса и независимыми экспертами. Центральным элементом предлагаемой системы станет специализированный аналитический центр мониторинга рынка медицинских изделий, действующий на постоянной основе (табл. 6).

Таблица 6

**Система индикаторов эффективности механизма
государственного регулирования рынка медицинских изделий**

Индикатор оценки	Методика измерения	Плановый показатель к 2030 г. *
Доля российских медицинских изделий на рынке	Анализ официальной статистики и отчетов производителей	65–70% от общего рынка
Количество инновационных технологий в отрасли	Мониторинг патентов, научных публикаций и отчетов компаний	Увеличение на 20% ежегодно
Частота жалоб и рекламаций на продукцию	Мониторинг обращений и базы данных рекламаций	Снижение на 30% по сравнению с текущим уровнем
Удовлетворенность потребителей (медицинские учреждения)	Ежегодные независимые опросы и интервью	Повышение удовлетворенности до 90%
Прозрачность и эффективность госзакупок	Аудит процедур госзакупок, проверка соответствия новым требованиям	Не менее 80% соответствия новым стандартам

Примечание: * По оценке авторов.

Регулярность мониторинга будет определяться типом индикаторов: экономические и инновационные показатели необходимо контролировать ежеквартально, а социальные и качественные – раз в полгода. Важным инструментом мониторинга должны также стать регулярные экспертные обсуждения и общественные слушания по результатам оценки эффективности.

Для того чтобы обеспечить достоверность и объективность результатов мониторинга, предлагается сформировать специальный независимый экспертный совет, состоящий из представителей государственных структур, бизнеса, научного сообщества, общественных организаций и профильных ассоциаций производителей медицинских изделий.

Данный совет сможет объективно оценивать достижения отрасли и выработать конкретные рекомендации по улучшению работы механизма. В дополнение к этому важной новацией могла бы стать публикация на открытом цифровом ресурсе регулярных отчетов о результатах мониторинга и эффективности регулирования: такая практика позволит обеспечить полную прозрачность оценки результатов, снизит риск ошибок и повысит доверие участников рынка к регулятору.

Заключение

Российский рынок медицинских изделий сталкивается с рядом системных проблем, включая зависимость от импорта, нехватку технологических инноваций и слабую конкурентоспособность продукции отечественного производства. Эти трудности усугубляются на фоне изменений в мировой экономике, что под-

черкивает важность формирования устойчивой системы государственного регулирования и экономической безопасности в данной сфере.

Представленный в статье механизм может, по мнению авторов, стать эффективным инструментом решения стратегических задач отрасли, включая ее устойчивое развитие и повышение уровня экономической защищенности. Этот механизм базируется на интегрированном подходе и способен преодолеть проблемы отрасли, такие как ограниченность ресурсного потенциала, зависимость от зарубежных поставок и необходимость внедрения современных технологий. Комбинирование экономических, нормативно-правовых и институциональных инструментов создает основу для универсальной системы регулирования, способной адаптироваться к изменяющимся условиям рынка.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Байрак А.О. Оценка влияния внешних факторов на развитие частного медицинского сектора в РФ // Инновации и инвестиции. 2025. № 3. С. 346–349.
2. Барковская Е.В., Шаленкова Е.В., Пономарева А.А., Мищенко Е.С. Современные аспекты нормативно-правового регулирования обращения медицинских изделий // Евразийское Научное Объединение. 2021. Т. 82, № 12-2. С. 183–186.
3. Белоусов П.Е., Киселева В.А. и др. Медицинские изделия на локальном фармацевтическом рынке // В сб.: Медицина и фармация: прошлое, настоящее, будущее. Сборник научных материалов III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Орехово-Зуево, 2022. С. 24–26.
4. Бондарчук А.В., Васильев П.А., Крамаренко С.А. Институциональные механизмы реформирования развития внутреннего рынка России // Экономика и предпринимательство. 2025. Т. 176, № 3. С. 510–516.
5. Верзилин Д. Н., Кустов О.М. Взаимообусловленность общественного здоровья и экономической безопасности в системе здравоохранения // Многопрофильная клиника XXI века. Передовые медицинские технологии: материалы международного научно-практического конгресса (под ред. С. С. Алексанина). Санкт-Петербург: Человек, 2016. С. 47–48.
6. Вокина С.Г. Экономика медицины. Медицинские услуги, инновации, ценообразование, управление: Монография (под ред. Г. Г. Вокина). М.; Вологда: Инфра-Инженерия, 2021.
7. Вылгина Ю.В., Бандюк А.И. Исследование структуры рынка медицинской техники в Российской Федерации для формирования концепции коммерциализации инноваций // Прикладные экономические исследования. 2024. № 4. С. 175–183.

8. Гелета Т.В., Наш Р.А. Государственное регулирование экономики в условиях санкционного давления // Прикладные экономические исследования. 2025. № 3. С. 103–110.
9. Дятлова М.И. Перспективы и тенденции мирового рынка медицинских изделий, уровень конкурентоспособности медицинских изделий российского производства // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2018. Т. 26, № 2. С. 297.
10. Зуенкова Ю.А. Анализ российского рынка аппаратов ИВЛ // Управленческие науки. 2024. Т. 14, № 2. С. 127–142.
11. Зуенкова Ю.А. Влияние санкций на структуру внешней торговли медицинскими изделиями (на примере расходных материалов) // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2024. Т. 20, № 11 (440). С. 2020–2034.
12. Зуенкова Ю.А. Выбор конкурентной стратегии вывода на рынок медицинского изделия: на примере технических средств реабилитации // Экономические стратегии. 2024. Т. 196, № 4. С. 136–143.
13. Мунассар М.А., Соснило А.И. Тенденции и перспективы глобального рынка медицинских инструментов для лабораторной диагностики // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2022. № 2. С. 103.
14. Нестеренко Ю.Ю., Кирильчук С.П. Институциональная среда и институционализация поведенческого регулирования: теоретические основы экономического развития // Теоретическая экономика. 2024. Т. 112, № 4. С. 107–118.
15. Нуреев Р.М., Латов Ю.В., Ореховский П.А. и др. Рональд Коуз и новая институциональная теория: Монография (под ред. Нуреева Р. М., Латова Ю. В.). М.: КноРус, 2024.
16. Пащенко А.Д., Пащенко Т. Ю. Анализ российского рынка медицинских изделий с точки зрения обеспечения национальной безопасности // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2020. № 25. С. 338–342.
17. Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ: перспективные траектории // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42, № 1. С. 3–18.
18. Попов А.А., Шерстнева Е.П., Каращук Е.В., Калинин А.В. Анализ рынка одноразовых медицинских изделий: особенности и перспективы развития рынка // Инновационный потенциал развития науки в современном мире: технологии, инновации, достижения: сборник научных статей по материалам XV Международной научно-практической конференции. Уфа, 2024. С. 414–422.
19. Рынок медицинского оборудования и изделий 2023: Аналитический обзор. URL: <https://delprof.ru/press-center/open-analytics/rynok-meditsinskogo-oborudovaniya-i-izdeliy-2023> (дата обращения: 27.11.2025).
20. Самойлова А.В., Павлюков Д.Ю., Иванов И.В. Обращение медицинских изделий: современные вызовы // Вестник Росздравнадзора. 2023. № 5. С. 11–18.
21. Столяров С.А. Рынок медицинских услуг: некоторые его характеристики, проблемы и аспекты управления: Монография. 3-е изд. Барнаул: Аз Бука, 2005.

22. Тельнова Е.А., Проклова Т.Н. Зарубежный опыт функционирования системы контроля за обращением лекарственных средств // Бюллетень Национального НИИ общественного здоровья имени Н.А. Семашко. 2019. № 2. С. 112–131.
23. Хорунжая А.А., Ю. А. Пухакайна. Рынок медицинских изделий: фундаментальные особенности // В сб.: Молодая фармация – потенциал будущего. Сборник материалов XII всероссийской научной конференции студентов и аспирантов с международным участием. СПб., 2022. С. 1244–1248.
24. Черкасов Д.И. Трансформация современного бизнеса в сфере здравоохранения: возможности и потенциал производителей медицинских изделий из Китая и Южной Кореи // Теория и практика управления: ответы на вызовы цифровой экономики: материалы XIV Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов. М., 2023. С. 220–222.
25. Черезова Я.А., Макарова В.А. Продвижение новых брендов медицинских товаров на рынке РФ // Кооперация науки и общества – путь инновационного развития: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Саратов, 2024. С. 115–117.
26. Akerlof G.A. The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // Quarterly Journal of Economics. 1970. Vol. 84, no. 3. P. 488–500.
27. Buchanan J.M. The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan. Chicago, University of Chicago Press. 1987.
28. Buchanan J.M., Tullock G. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor, University of Michigan Press. 1962.
29. Burke H. Who are the top 10 medical device companies in the world in 2024? // Proclinical. 25.10.2024. URL: <https://www.proclinical.com/blogs/2024-10/top-10-medical-device-companies-in-the-world-in-2024> (дата обращения: 27.11.2025).
30. Coase R.H. The Nature of the Firm // Economical. 1937. Vol. 16, no. 4. P. 386–405.
31. Chettri B., Ravi R. A comparative study of medical device regulation between countries based on their economies // Expert Review of Medical Devices. 2024. Vol. 21, no. 6. P. 467–478. DOI:10.1080/17434440.2024.2360979
32. Jefferys D.B. The regulation of medical devices and the role of the Medical Devices Agency // Br J Clin Pharmacol. 2001. Sep. Vol. 52, no. 3. P. 229–235. DOI:10.1046/j.0306-5251.2001.01416.x. PMID: 11560554; PMCID: PMC2014554.
33. Parvizi N., Woods K. Regulation of medicines and medical devices: contrasts and similarities // Clinical Medicine. 2014. Vol. 14, Iss. 1. P. 6–12. ISSN 1470-2118. DOI: 10.7861/clinmedicine.146. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1470211824042763> (дата обращения: 27.11.2025).
34. Shi L. A review on the evolving environment of medical device real-world evidence regulation on market access in the USA // Cost Eff Resour Alloc. 2024. Oct. Vol. 25, no. 22(1). P. 75. DOI:10.1186/s12962-024-00582-9. PMID: 39456032; PMCID: PMC11515808.
35. Stiglitz J.E. Information and the Change in the Paradigm in Economics // American Economic Review. 2002. Vol. 92, no. 3. P. 460–501.

REFERENCES

1. Akerlof, G.A. (1970) 'The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism', *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), pp. 488–500.
2. Barkovskaya, E.V., Shalenkova, E.V., Ponomareva, A.A., and Mishchenko, E.S. (2021) 'Modern aspects of regulatory regulation of the circulation of medical devices', *Eurasian Scientific Association*, 12-2(82), pp. 183–186.
3. Bayrak, A.O. (2025) 'Assessment of the impact of external factors on the development of the private medical sector in the Russian Federation', *Innovations and Investments*, (3), pp. 346–349.
4. Belousov, P.E. and Kiseleva, V.A., et al. (2022) 'Medical products on the local pharmaceutical market', in *Medicine and Pharmacy: Past, Present, Future. Proceedings of the III All-Russian Scientific and Practical Conference with International Participation*, Orekhovo-Zuyevo, pp. 24–26.
5. Bondarchuk, A.V., Vasiliev, P.A., and Kramarenko, S.A. (2025) 'Institutional mechanisms for reforming the development of the Russian domestic market', *Economics and Entrepreneurship*, 3(176), pp. 510–516.
6. Buchanan, J.M. (1987) *The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
7. Buchanan, J.M., and Tullock, G. (1962) *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
8. Burke, H. (2024) 'Who are the top 10 medical device companies in the world in 2024?', *Proclinical*, 25 October. Available at: <https://www.proclinical.com/blogs/2024-10/top-10-medical-device-companies-in-the-world-in-2024> (accessed 31 October 2025).
9. Coase, R.H. (1937) 'The nature of the firm', *Economica*, 4(16), pp. 386–405.
10. Chettri, B., and Ravi, R. (2024) 'A comparative study of medical device regulation between countries based on their economies', *Expert Review of Medical Devices*, 21(6), pp. 467–478. DOI:10.1080/17434440.2024.2360979
11. Cherkasov, D.I. (2023) 'Transformation of modern business in the field of healthcare: Opportunities and potential of manufacturers of medical products from China and South Korea', in *Theory and Practice of Management: Responses to the Challenges of the Digital Economy. Proceedings of the XIV International Scientific and Practical Conference of Students and Postgraduates*, Moscow, pp. 220–222.
12. Cherezova, Ya.A., and Makarova, V.A. (2024) 'Promotion of new brands of medical products on the Russian market', in *Cooperation of Science and Society – the Path of Innovative Development. Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference*, Saratov, pp. 115–117.
13. Dyatlova, M.I. (2018) 'Prospects and trends of the world market of medical products, the level of competitiveness of Russian-made medical products', *Bulletin of the RUDN University. Series: Economics*, 26(2), p. 297.

14. Geleta, T.V., and Nash, R.A. (2025) 'State regulation of the economy in the context of sanctions pressure', *Applied Economic Research*, (3), pp. 103–110.
15. Jefferys, D.B. (2001) 'The regulation of medical devices and the role of the Medical Devices Agency', *British Journal of Clinical Pharmacology*, 52(3), pp. 229–235. DOI:10.1046/j.0306-5251.2001.01416.x
16. Khorunzhaya, A.A., and Puhakainen, Yu.A. (2022) 'The market of medical devices: Fundamental features', in *Young Pharmacy – the Potential of the Future. Proceedings of the XII All-Russian Scientific Conference of Students and Postgraduates with International Participation*, St. Petersburg, pp. 1244–1248.
17. *Medical equipment and products market 2023: An analytical review* (2023). Available at: <https://delprof.ru/press-center/open-analytics/rynok-meditsinskogo-oborudovaniya-i-izdeliy-2023> (accessed 31 October 2025).
18. Munassar, M.A., and Sosnilo, A.I. (2022) 'Trends and prospects of the global market of medical instruments for laboratory diagnostics', *Scientific Journal of the National Research University of ITMO. Series: Economics and Environmental Management*, (2), p. 103.
19. Parvizi, N., and Woods, K. (2014) 'Regulation of medicines and medical devices: Contrasts and similarities', *Clinical Medicine*, 14(1), pp. 6–12. DOI:10.7861/clinmedicine.146
20. Nesterenko, Yu.Y., and Kirilchuk, S.P. (2024) 'Institutional environment and institutionalization of behavioral regulation: Theoretical foundations of economic development', *Theoretical Economics*, 4(112), pp. 107–118.
21. Nureyev, R.M., Latov, Yu.V., Orekhovsky, P.A., et al. (2024) *Ronald Coase and the new institutional theory*. Moscow: KnoRus.
22. Paschenko, A.D., and Paschenko, T.Y. (2020) 'Analysis of the Russian market of medical devices from the point of view of ensuring national security', in *Conference Proceedings of SIC Sociosphere*, (25), pp. 338–342.
23. Polterovich, V.M. (2006) 'Strategies of institutional reforms: Promising trajectories', *Economics and Mathematical Methods*, 42(1), pp. 3–18.
24. Popov, A.A., Sherstneva, E.P., Karashchuk, E.V., and Kalinin, A.V. (2024) 'Market analysis of disposable medical devices: Features and prospects of market development', in *Innovative Potential of Science Development in the Modern World: Technologies, Innovations, Achievements. Proceedings of the XV International Scientific and Practical Conference*, Ufa, pp. 414–422.
25. Samoilova, A.V., Pavlyukov, D.Y., and Ivanov, I.V. (2023) 'Circulation of medical devices: Modern challenges', *Bulletin of Roszdravnadzor*, (5), pp. 11–18.
26. Shi, L. (2024) 'A review on the evolving environment of medical device real-world evidence regulation on market access in the USA', *Cost Effectiveness and Resource Allocation*. DOI:10.1186/s12962-024-00582-9
27. Stiglitz, J.E. (2002) 'Information and the change in the paradigm in economics', *American Economic Review*, 92(3), pp. 460–501.

28. Stolyarov, S.A. (2005) *The medical services market: Some of its characteristics, problems and aspects of management*. 3rd edn. Barnaul: Az Buka.
29. Telnova, E.A., and Proklova, T.N. (2019) 'Foreign experience in the functioning of the control system for the circulation of medicines', *Bulletin of the National Research Institute of Public Health named after N.A. Semashko*, (2), pp. 112–131.
30. Verzilin, D.N., and Kustov, O.M. (2016) 'Interdependence of public health and economic security in the healthcare system', in Aleksanin, S.S. (ed.) *Multidisciplinary Clinic of the XXI Century: Advanced Medical Technologies. Materials of the International Scientific and Practical Congress*, St. Petersburg: Man, pp. 47–48.
31. Vokina, S.G. (2021) *Economics of medicine: Medical services, innovations, pricing, management*. Moscow and Vologda: Infra-Engineering.
32. Vylgina, Yu.V., and Bandyuk, A.I. (2024) 'Research of the structure of the medical equipment market in the Russian Federation for the formation of the concept of commercialization of innovations', *Applied Economic Research*, (4), pp. 175–183.
33. Zuenkova, Yu.A. (2024a) 'Analysis of the Russian market of ventilators', *Management Sciences*, 14(2), pp. 127–142.
34. Zuenkova, Yu.A. (2024b) 'The impact of sanctions on the structure of foreign trade in medical products (using the example of consumables)', *National Interests: Priorities and Security*, 20(11), pp. 2020–2034.
35. Zuenkova, Yu.A. (2024c) 'Choosing a competitive strategy for launching a medical device on the market: Using the example of technical rehabilitation tools', *Economic Strategies*, 26(4), pp. 136–143.

Статья поступила в редакцию 02.10.2025;
одобрена после рецензирования 30.10.2025;
принята к публикации 19.11.2025.

Научная статья

УДК 332.1

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-160-181

ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В СТРАТЕГИЯХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ ЕНИСЕЙСКОЙ СИБИРИ

Еремеева Ольга Сергеевна¹

¹ Кандидат экономических наук, доцент; кафедра экономики и бизнеса;
Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова;
655017, Российская Федерация, г. Абакан, пр. Ленина, д. 90;
yeremeevaos@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9258-4610

Аннотация. Предметом исследования является внедрение целей устойчивого развития в стратегии социально-экономического развития регионов Енисейской Сибири: Красноярского края, Республики Хакасия, Республики Тыва. Исследование актуально в связи с нерешенными проблемами территориального устойчивого развития. Цель – привлечь внимание к проблемным аспектам регионального устойчивого развития, ориентированию региональных политик на устойчивое развитие, показать, насколько стратегии социально-экономического развития регионов направлены на национальное и глобальное устойчивое развитие. В ходе исследования проведено сравнение целевых показателей из стратегий социально-экономического развития регионов Енисейской Сибири с показателями по целям устойчивого развития из национального перечня, разрабатываемого Росстатом. В результате исследования сформулированы возможные дополнения к региональным стратегиям по показателям экологической и социально-экономической компонентам целей устойчивого развития.

Ключевые слова: стратегия социально-экономического развития региона, устойчивое развитие территории, цели устойчивого развития, Енисейская Сибирь, национальный набор показателей целей устойчивого развития.

Для цитирования: Еремеева О.С. Цели устойчивого развития в стратегиях социально-экономического развития регионов Енисейской Сибири // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 4. С. 160–181. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-160-181

*Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда,
проект № 25-28-20171 (<https://rscf.ru/project/25-28-20171/>),
при паритетной финансовой поддержке Правительства Республики Хакасия.*

Original article

JEL: R11, R13, R28, R58, M14

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-160-181

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGIES OF YENISEI SIBERIA REGIONS

Olga S. Eremeeva¹

¹ Ph.D. (in Economics), Assistant Professor, Associate Professor;
the Department of Economics and Business;
Khakass State University named after N.F. Katanov;
90 Lenina St., 655017 Abakan, Russia;
yermeevaos@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9258-4610

Abstract. The study examines the integration of Sustainable Development Goals into the socio-economic development strategies of the regions of Yenisei Siberia: Krasnoyarsk Krai, the Republic of Khakassia, and the Republic of Tuva. The research is relevant due to unresolved issues of territorial sustainable development. The aim is to draw attention to the problematic aspects of regional sustainable development, to orient regional policies towards sustainable development, and to demonstrate to what extent the regions' socio-economic development strategies align with national and global sustainable development objectives. The study compared the target indicators from the socio-economic development strategies of the Yenisei Siberia regions with the SDG indicators from the national list being developed by Rosstat (the Federal State Statistics Service of Russia). As a result of the study, potential additions to the regional strategies have been formulated regarding the environmental and socio-economic components of the Sustainable Development Goals.

Keywords: strategy of socio-economic development of the region, sustainable development of the territory, sustainable development goals, Yenisei Siberia, national set of indicators of sustainable development goals.

For citation: Eremeeva, O.S. (2025) 'Sustainable development goals in social and economic development strategies of Yenisei Siberia regions', *Public Administration Issues*, (4), pp. 160–181. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-160-181

*The study was supported by a grant from the Russian Science Foundation,
project No. 25-28-20171, <https://rscf.ru/project/25-28-20171/>,
with parity financial support from the Government of the Republic of Khakassia.*

Указом Президента Российской Федерации N 440 от 01.04.1996 утверждена Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию¹ (далее – Концепция). В ней с учетом глобальных целей устойчивого развития сформулированы национальные цели устойчивого развития и национальный набор показателей достижения целей устойчивого развития (далее – ЦУР). В настоящее время в России разрабатывается 188 глобальных показателей ЦУР. Процесс корректировки и наполнения данной индикативной системы ведется до настоящего времени на регулярной основе (Кадомцева, 2024).

Примерно половина показателей устойчивого развития в системе государственной статистики разрабатывается на уровне субъектов Российской Федерации. По выводам Национального рейтингового агентства интеграция практик устойчивого развития в деятельности субъектов Российской Федерации постоянно совершенствуется².

Однако по итогам анализа одиннадцати регионов Северо-западного Федерального округа делается вывод о том, что в своих планах развития регионы уклоняются от обсуждения устойчивого развития и существует проблема внедрения идей устойчивого развития в стратегии развития регионов (Коршунов, 2023). Рэнкинги устойчивого развития регионов подтверждают разную степень достижения регионами ЦУР. Вот данные рэнкинга МГИМО регионов Российской Федерации 2023 г. по достижению ЦУР³: совокупное количество баллов по достижению ЦУР максимальное у Москвы – 813,22 балла, минимальное – 468,45 балла – у Курганской области, при медианном значении 615,02 балла.

Цель исследования – привлечь внимание к проблемным аспектам регионального устойчивого развития, ориентированию региональных политик на устойчивое развитие, показать, насколько стратегии социально-экономического развития регионов направлены на национальное и глобальное устойчивое развитие.

Задачи исследования: исследовать нормативно-правовую базу, регламентирующую региональные аспекты устойчивого развития и уточнить понятие устойчивого развития территории; провести сравнение целевых показателей из стратегий социально-экономического развития регионов Енисейской Сибири с показателями по целям устойчивого развития из национального перечня, разрабатываемого Росстатом; сформулировать возможные дополнения к целевым ESG-показателям региональных стратегий, исходя из актуальных проблем регионов в области устойчивого развития.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 01.04.1996 N 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9120> (дата обращения: 01.07.2025).

² Национальное рейтинговое агентство. Рэнкинг устойчивого развития и интеграции ESG-критериев в деятельность субъектов Российской Федерации. Март 2025. URL: https://www.ra-national.ru/wp-content/uploads/2025/03/rjenking_ustojchivosti_razvitija_regionov_2024.pdf (дата обращения: 30.06.2025).

³ Рэнкинг МГИМО регионов РФ'23 по достижению ЦУР ООН. Анализ достижений показателей ЦУР ООН. 12 октября 2023. URL: <https://mgimo.ru/upload/2023/10/russia-esg-ranking-23.pdf> (дата обращения: 30.06.2025).

Уточнение понятия устойчивого развития территории

Понятие «устойчивое развитие территории» содержится в ряде нормативных документов Российской Федерации. Так, в Градостроительном кодексе Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ в ст. 1 в числе основных понятий закона определено, что «устойчивое развитие территорий – обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений»; в Федеральном законе «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.07.2017 N 218-ФЗ в ст. 13.8, п. 1 записано: «Фонд осуществляет деятельность по содействию в обеспечении устойчивого развития территорий и создании комфортных и благоприятных условий проживания граждан в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности». В обоих нормативных документах понятие устойчивого развития территории применяется в контексте градостроительной деятельности, т.е. деятельности по территориальному планированию, зонированию, строительству, благоустройству городов и других поселений.

В нескольких нормативных документах понятие «устойчивое развитие» использовано применительно к сельским территориям. Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 N 264-ФЗ в ст. 4.1, п. 1 определяет, что «под устойчивым развитием сельских территорий понимается их стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, рациональное использование и охрана земель, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, обеспечиваемые в том числе в результате осуществления видов деятельности, не связанных с сельскохозяйственным производством, включая деятельность по оказанию услуг в сфере сельского туризма».

Аналогичное по смыслу определение устойчивого развития сельских территорий дано в разделе I «Общие положения» Распоряжения Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 N 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года».

По решению задач устойчивого развития именно сельских территорий создана Правительственная комиссия (Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2023 N 2251 «О Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного, рыбохозяйственного комплексов и устойчивого развития сельских территорий»).

Необходимость управления мероприятиями по достижению устойчивого развития обуславливает понятие устойчивого развития административно-территориальных образований (далее – АТО). Существует Национальный стан-

дарт⁴, в котором указано, что «несмотря на то, что задача устойчивого развития имеет глобальный характер, стратегии его достижения на уровне АТО в значительной степени являются локальными и поэтому могут различаться по условиям и содержанию в зависимости от региона».

Таким образом, можно заключить, что единого определения понятия «устойчивое развитие территории» нет, что оправдано. В соответствии с концепцией глобального устойчивого развития использование понятия устойчивого развития территории должно соотноситься с управлением территориями определенных категорий и решением определенных задач развития.

Активно обсуждается устойчивое развитие территории в научных кругах. Ежегодно в нашей стране проходят десятки научно-практических конференций, в названиях которых присутствуют словосочетания «устойчивое развитие территории» или «устойчивое развитие региона». Так, за последние два года опубликованы материалы по конференциям в Красноярске⁵, Пензе⁶, Новосибирске⁷, Вологде⁸, Краснодаре⁹, Тюмени¹⁰ и других городах. Применяется в литературе и понятие локального устойчивого развития: по этой теме существует достаточно много научных работ. Рассматриваются возможности устойчивого развития сельских территорий (Логинова, 2019; Aleschenko, 2023; Roldan, 2024; Medina, 2025), особенности устойчивого развития различных климатических зон и регионов с разной экологической обстановкой (Боровских, 2022; Галиновская, 2020; Glinskiy, 2016), проблемы устойчивого развития городских территорий (Azizi, 2024; Bibri, 2021; Hocine, 2020; Liu, 2024). Значимы работы в части методологии и проведения оценки устойчивого развития территорий (Бакланов, 2022; Бородин, 2023; Плисецкий, 2020; Фомин, 2022).

⁴ «ГОСТ Р 56548-2015/ISO/DIS/37101 Национальный стандарт Российской Федерации. Устойчивое развитие административно-территориальных образований» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 24 августа 2015 г. N 1187-ст).

⁵ Актуальные проблемы экономической безопасности и устойчивого развития территорий: региональный и отраслевой аспекты: Материалы межрегиональной студенческой научной конференции, Красноярск, 20–21 ноября 2024 года. Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет, 2025.

⁶ Природноресурсный потенциал, экология и устойчивое развитие регионов России: Сборник статей XXIII Международной научно-практической конференции, Пенза, 20–21 января 2025 года. Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2025. ISBN 978-5-00196-326-4.

⁷ Устойчивое развитие сельских территорий: взгляд молодых ученых: Материалы IV Международной научно-практической конференции молодых ученых, Новосибирск, 22–23 ноября 2023 года. Новосибирск: Издательский центр Новосибирского государственного аграрного университета «Золотой колос», 2024.

⁸ Проблемы экономического роста и устойчивого развития территорий: Материалы IX международной научно-практической интернет-конференции, Вологда, 13–15 мая 2024 года. Вологда: Вологодский научный центр РАН, 2024. ISBN 978-5-93299-612-6.

⁹ Устойчивое развитие АПК и сельских территорий России в современных геоэкономических условиях: Сборник научных статей XVIII Международной научно-практической конференции, Краснодар, 12 ноября 2024 года. Краснодар: Общество с ограниченной ответственностью «Эпомен», 2024.

¹⁰ Актуальные вопросы устойчивого развития регионов, отраслей, предприятий: материалы Международной научно-практической конференции. В 2-х томах, Тюмень, 15 декабря 2023 года. Тюмень: Тюменский индустриальный университет, 2024.

Определяя устойчивое развитие территории, нужно обратить внимание на то, что потребность в территориальном устойчивом развитии возникает для достижения глобального устойчивого развития. Территориальное и глобальное устойчивое развитие неразрывно связаны. Как не может быть глобального устойчивого развития без порядка на отдельных территориях, так и наоборот, ухудшающееся состояние планеты сказывается на жизни в ее отдельных регионах. Поэтому, основываясь на концепции устойчивого развития, под устойчивым развитием территории предлагаем понимать *развитие, удовлетворяющее потребности населения территории настоящего времени, при этом не ставящее под угрозу возможность удовлетворять потребности будущих поколений населения данной территории и населения Земли в целом*. Также цели устойчивого развития АТО не могут рассматриваться изолированно, сугубо в рамках административных границ: они должны учитывать специфику развития соседних территорий.

Отечественные и зарубежные ученые (Алферова, 2022; Бакланов, 2022; Боровских, 2022; Васильева, 2023; Коршунов, 2023; Краснаярова, 2022; Пыжова, 2023; Bénard, 2022; Endris, 2022; Hegazy, 2024; Ismail, 2024; Raffay, 2025; Stratigea, 2015; Xiao, 2024) проводят исследования в части интеграции ЦУР с региональными политиками и планами, в результате чего появляются предложения совершенствования местных политик в области устойчивого развития.

Методы

В настоящей статье определена степень внедрения ЦУР в региональные стратегии социально-экономического развития регионов Енисейской Сибири. Регионами Енисейской Сибири считаются три субъекта Российской Федерации, расположенные по берегам реки Енисей: Красноярский край, Республика Хакасия и Республика Тыва. «Енисейская Сибирь» – это комплексный инвестиционный проект, «механизм пространственного развития Красноярского края, Республики Хакасия, Республики Тыва, направленный на их опережающее инвестиционное и в целом социально-экономическое развитие»¹¹.

Стратегией социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2023 г. N 129-р, определено направление на устойчивое развитие субъектов Российской Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа (раздел I Общие положения). В свою очередь, регионы Сибирского федерального округа, являясь частью единого политического и экономического пространства России, учитывают и используют федеральные стратегические документы. Поэтому рассмотрение регионов Енисейской Сибири как части Сибирского федерального округа в контексте их устойчивого развития является актуальным.

Направление на устойчивое развитие определяется достижением ЦУР. Государства – члены ООН приняли Повестку дня в области устойчивого разви-

¹¹ Корпорация Енисейская Сибирь. Красноярский край. Хакасия. Тыва. URL: <https://ensib.ru/about/> (дата обращения: 30.06.2025).

тия, которая содержит 17 целей¹². Для оценки их достижения в России предназначен Национальный перечень показателей ЦУР¹³.

Автор настоящей статьи сравнил ожидаемые показатели социально-экономического развития регионов Енисейской Сибири со статистическими индикаторами из национального перечня показателей достижения ЦУР. Ожидаемые показатели социально-экономического развития регионов отражены в следующих региональных нормативных документах:

- Стратегия социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года (утверждена Постановлением Правительства Красноярского края от 30.10.2018 N 647-п)¹⁴ (далее – Стратегия Красноярского края);
- Стратегия социально-экономического развития Республики Хакасия до 2030 года (утверждена Законом Республики Хакасия от 12.02.2020 N 01-ЗРХ)¹⁵ (далее – Стратегия Хакасии);
- Стратегия социально-экономического развития Республики Тыва до 2030 года (одобрена Постановлением Правительства Республики Тыва от 24.14.2018 N 638)¹⁶ (далее – Стратегия Тывы).

В Стратегии Красноярского края в приложениях 1 и 2 приведены числовые значения показателей по этапам реализации стратегии по годам до 2030 г.: 16 основных показателей и 27 целевых показателей. Целевые показатели в стратегии сгруппированы по разделам: «Здравоохранение» – 7 показателей, «Образование» – 3, «Культура» – 2, «Физическая культура и спорт» – 2, «Социальная защита населения» – 4, «Общественная безопасность» – 7, «Жилищно-коммунальный комплекс» – 2.

В Стратегии Хакасии (с. 93–100) приведены числовые значения ожидаемых результатов реализации стратегии по годам до 2030 г.: 26 основных показателей и 29 целевых показателей.

В Стратегии Тывы в Приложении 2 приведены числовые значения показателей достижения целей стратегии по годам до 2030 г.: всего 67 показателей, сгруппированных по разделам: «Демография» – 15 показателей, «Уровень жизни» – 7, «Образование» – 5, «Культура» – 2, «Физическая культура и спорт» – 1, «Общественная безопасность» – 5, «Экономика» – 19, «Экология» – 7, «Внешнеэкономическая деятельность» – 3, «Консолидированный бюджет Республики Тыва» – 3.

В указанных стратегиях социально-экономического развития регионов Красноярского края, Хакасии и Тывы (далее – Стратегии регионов; Стратегии) находились показатели, идентичные или близкие по содержанию показателям

¹² Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Организация Объединенных Наций. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года. URL: <https://docs.un.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 30.06.2025).

¹³ Федеральная служба государственной статистики. Национальный набор показателей ЦУР. URL: <https://rosstat.gov.ru/sdg/national> (дата обращения: 30.06.2025).

¹⁴ Стратегия социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года. URL: http://www.econ.krskstate.ru/dat/bin/art_attach/11637_647_p.pdf (дата обращения: 30.06.2025).

¹⁵ Стратегия социально-экономического развития Республики Хакасия до 2030 года. URL: <https://r-19.ru/management/5697/86042.html> (дата обращения: 30.06.2025).

¹⁶ Стратегия социально-экономического развития Республики Тыва до 2030 года. URL: <https://base.garant.ru/47810346/?ysclid=mc62u24pmq638739202> (дата обращения: 30.06.2025).

достижения Национального набора показателей ЦУР¹⁷. Подсчитывалось количество таких показателей в Стратегиях регионов. Показатели из Стратегий, характеризующие один и тот же аспект ЦУР, считались за один показатель. Например, в Стратегии Красноярского края «Ежегодный прирост реальных располагаемых денежных доходов» и «Рост реальных располагаемых денежных доходов населения к 2015 году нарастающим итогом» определяют достижения в росте реальных располагаемых доходов и при подсчете количества показателей ЦУР в Стратегии региона принимались нами за один показатель.

В Таблице 1 приводятся краткие названия ЦУР согласно Повестке дня в области устойчивого развития¹⁸ и показатели достижения ЦУР, которые содержатся в Стратегиях регионов.

Таблица 1

**Показатели достижения целей устойчивого развития
в стратегиях социально-экономического развития регионов
Енисейской Сибири**

ЦУР	Показатели Стратегии региона, характеризующие достижение ЦУР		
	Красноярский край	Хакасия	Тыва
Ликвидация нищеты	1. Прирост реальных располагаемых денежных доходов	1. Темп роста реального среднедушевого денежного дохода. 2. Уровень бедности	1. Реальные располагаемые денежные доходы населения. 2. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума к общей численности населения
Ликвидация голода	1. Ежегодный прирост сельскохозяйственного производства	1. Темп роста объема продукции сельского хозяйства	1. Сельское хозяйство, в том числе производство пищевых продуктов
Хорошее здоровье и благополучие	1. Количество погибших в ДТП на 100 тыс. населения. 2. Снижение смертности от болезней системы кровообращения. 3. Снижение смертности от злокачественных новообразований. 4. Ожидаемая продолжительность жизни. 5. Удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом	1. Смертность населения в ДТП. 2. Смертность населения трудоспособного возраста. 3. Смертность от болезней системы кровообращения. 4. Смертность от новообразований. 5. Ожидаемая продолжительность жизни. 6. Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом. 7. Доля населения, выполнившего нормативы испытаний ГТО	1. Количество погибших в ДТП на 100 тыс. населения. 2. Смертность населения трудоспособного возраста. 3. Смертность от болезней системы кровообращения. 4. Смертность от новообразований. 5. Ожидаемая продолжительность жизни. 6. Младенческая смертность. 7. Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом

¹⁷ Федеральная служба государственной статистики. О целях устойчивого развития. URL: <https://rosstat.gov.ru/sdg> (дата обращения: 30.06.2025).

¹⁸ Там же.

ЦУР	Показатели Стратегии региона, характеризующие достижение ЦУР		
	Красноярский край	Хакасия	Тыва
Качественное образование	<ol style="list-style-type: none"> 1. Доля выпускников общеобразовательных школ, получающих углубленную подготовку. 2. Доля целевой подготовки студентов в организациях среднего профессионального образования. 3. Доля детей, получающих дополнительное образование в области культуры и искусства 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Доступность дошкольного образования. 2. Уровень образования. 3. Эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи. 4. Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Доступность дошкольного образования. 2. Уровень образования. 3. Эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи. 4. Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности
Гендерное равенство	—	—	—
Чистая вода и санитария	—	—	1. Объем отведенных стоков
Недорогостоящая и чистая энергия	—	<ol style="list-style-type: none"> 1. Энергоемкость ВРП*. 2. Удельное потребление тепловой энергии. 3. Удельное потребление электрической энергии. 4. Доля энергоэффективного освещения 	—
Достойная работа и экономический рост	<ol style="list-style-type: none"> 1. Уровень общей безработицы 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ВРП на душу населения. 2. Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых. 3. Уровень реальной среднемесячной заработной платы. 4. Доля граждан, занимающихся волонтерской деятельностью 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ВРП на душу населения. 2. Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства. 3. Среднемесячная заработная плата работника. 4. Доля граждан, занимающихся волонтерской деятельностью. 5. Уровень безработицы
Индустриализация, инновации и инфраструктура	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ежегодный прирост производства инновационных товаров, работ, услуг. 2. Доступ граждан к электронным ресурсам культуры 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Количество созданных рабочих мест в рамках действия институтов развития территорий. 2. «Цифровая зрелость» организаций, подразумевающая использование отечественных информационно-технологических решений 	<ol style="list-style-type: none"> 1. «Цифровая зрелость». 2. Доля автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям

ЦУР	Показатели Стратегии региона, характеризующие достижение ЦУР		
	Красноярский край	Хакасия	Тыва
Уменьшение неравенства	<p>1. Удельный вес лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, систематически занимающихся спортом.</p> <p>2. Доля детей-инвалидов, получающих качественную образовательную услугу по месту своего проживания.</p> <p>3. Удельный вес инициативных мер социальной поддержки, предоставляемых с учетом доходов, в общем числе инициативных мер социальной поддержки.</p> <p>4. Доля граждан, получивших услуги в учреждениях социального обслуживания.</p> <p>5. Доля семей, имеющих детей-инвалидов, охваченных социальным сопровождением</p>	<p>1. Уровень толерантного отношения к представителям другой национальности</p>	<p>1. Соотношение располагаемых ресурсов сельского и городского населения</p>
Устойчивые города и населенные пункты	<p>1. Обеспеченность населения края общей площадью жилья.</p> <p>2. Охват населения края, оповещаемого с помощью автоматической системы централизованного оповещения ГО** края.</p> <p>3. Доля населения края, защищенного от негативного воздействия вод в результате приведения в нормативное состояние гидротехнических сооружений</p>	<p>1. Доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам.</p> <p>2. Количество семей, улучшивших жилищные условия.</p> <p>3. Качество городской среды.</p> <p>4. Качество окружающей среды.</p> <p>5. Уровень обеспеченности населения учреждениями культуры</p>	<p>1. Доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам.</p> <p>2. Количество семей, улучшивших жилищные условия.</p> <p>3. Качество городской среды.</p> <p>4. Качество окружающей среды.</p> <p>5. Число посещений культурных мероприятий.</p> <p>6. Количество граждан, расселенных из непригодного для проживания жилищного фонда.</p> <p>7. Площадь особо охраняемых природных территорий.</p> <p>8. Объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферу</p>

ЦУР	Показатели Стратегии региона, характеризующие достижение ЦУР		
	Красноярский край	Хакасия	Тыва
Ответственное потребление и производство	—	—	1. Количество несанкционированных свалок, ликвидация несанкционированных мест размещения отходов
Действия в связи с изменением климата и его последствиями	—	—	—
Сохранение морских экосистем	—	—	—
Сохранение экосистем суши	—	—	1. Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений
Мир, правосудие и эффективные институты	1. Уровень преступности	1. Уровень преступности. 2. Динамика преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ	1. Снижение количества преступлений. 2. Снижение количества преступлений, совершенных несовершеннолетними. 3. Снижение количества преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ
Партнерство в интересах устойчивого развития	1. Ежегодный прирост валового регионального продукта. 2. Ежегодный прирост доходов краевого бюджета	1. Валовый региональный продукт. 2. Темп роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Республики Хакасия	1. Валовый региональный продукт. 2. Доходы консолидированного бюджета Республики Тыва

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

Примечание: *Валовый региональный продукт.

Степень внедрения ЦУР в Стратегии социально-экономического развития регионов Енисейской Сибири

По Красноярскому краю: из 43 показателей достижения целей Стратегии 24 показателя могут характеризовать достижение ЦУР.

По Республике Хакасия: из 54 показателей, характеризующих ожидаемые результаты, 35 показателей можно отнести к показателям достижения ЦУР.

По Республике Тыва: из 67 показателей достижения целей Стратегии 38 являются показателями достижения ЦУР.

Таким образом, более половины показателей из Стратегий регионов отражают состояние дел в части устойчивого развития, его достижения или проблемы. В целом можно сказать, что направленность на устойчивое развитие воплощается в Стратегиях регионов, но не в полной мере, поскольку в Стратегии регионов включены не все ЦУР.

Практически идентичны в рассматриваемых регионах показатели по целям ликвидации нищеты, ликвидации голода, здравоохранению, образованию, внедрению инноваций, уменьшению преступности, партнерству в интересах устойчивого развития.

ЦУР «Уменьшение неравенства», согласно Национальному набору показателей ЦУР, предполагает прежде всего уменьшение неравенства в уровне жизни. В регионах же учтены особенности локальных проблем и возможностей, и, соответственно, в Стратегии включены свои аспекты уменьшения неравенства по отдельным категориям. Так, в Красноярском крае акцент сделан на инклюзивное образование, повышение качества жизни инвалидов; в Хакасии внимание обращено на вопросы межнационального общения; в Тыве – на соотношение уровня жизни сельского и городского населения.

ЦУР «Достойная работа и экономический рост» наиболее детально проработана в Стратегиях Хакасии и Тывы: для ее характеристики использованы показатели не только по трудовой занятости населения, но и по развитию малого и среднего предпринимательства, волонтерской деятельности, тогда как в Красноярском крае – только по уровню безработицы.

Показатели, относящиеся к цели «Недорогостоящая и чистая энергия», присутствуют только в Стратегии Хакасии.

Предполагаем, что в Стратегиях регионов были приняты те показатели, по которым региону нужно развиваться в первую очередь, поэтому понятно, что некоторые показатели ЦУР оправданно не включены в Стратегии, поскольку работа над ними неактуальна для региона. Так, например, ввиду отсутствия выхода к морю в Стратегиях Хакасии, Тывы не реализуется цель по сохранению морских экосистем. Проблемы гендерного равенства в этих регионах не стоят остро, и, следовательно, нет необходимости включать соответствующую цель в их Стратегии.

Однако экологическая компонента во всех трех регионах недостаточно раскрыта. При этом в Красноярском крае и Хакасии вообще нет показателей по трем экологическим ЦУР «Чистая вода и санитария», «Ответственное потребление и производство», «Сохранение экосистем суши». В Тыве показатели по данным ЦУР единичны. В Красноярском крае и Тыве отсутствуют показатели по ЦУР «Действия в связи с изменением климата и его последствиями».

Стратегии Красноярского края и Хакасии в рамках ЦУР «Устойчивые города и населенные пункты» не содержат показателей по чистому воздуху, хотя цель достижения устойчивых городов предполагает уменьшение загрязнения атмосферы. При этом в городах Красноярского края и Хакасии данная проблема крайне актуальна: «Минусинск и Абакан возглавили антирейтинг городов с самым грязным воздухом в России»¹⁹. В Красноярском крае в семи городах,

¹⁹ РИА Новости. Рейтинг показал, в каких российских городах самый грязный воздух. 03.04.2023. URL: <https://ria.ru/20230403/rejting-1862733195.html> (дата обращения: 30.06.2025).

в Хакасии в трех городах средняя за год концентрация одного или нескольких веществ в воздухе превышает предельно допустимую концентрацию²⁰.

Считаем, что излишняя детализация показателей по целям не говорит о большей включенности ЦУР в Стратегии регионов. Так, например, для характеристики достижения ЦУР «Ликвидация нищеты» достаточно показателя о населении с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума. Но абсолютное отсутствие показателей по целям говорит о не включении данной цели в Стратегию.

Дополнения к показателям ЦУР в Стратегиях регионов Енисейской Сибири

По результатам анализа составлен перечень показателей, которыми необходимо дополнить Стратегии регионов для интеграции Стратегий регионов с ЦУР. Дополнения касаются ЦУР, задачи по которым не решены в регионе и являются проблемными. Актуальность решения задачи по ЦУР для региона оценивалась на основе следующих информационно-статистических материалов:

- Показатели целей устойчивого развития по Красноярскому краю²¹;
- Показатели целей устойчивого развития по Республике Хакасия²²;
- Показатели целей устойчивого развития по Республике Тыва²³.

Если согласно соответствующему информационно-статистическому материалу ситуация в регионе характеризуется как худшая по отношению к среднероссийским показателям, то считаем ЦУР актуальной для включения в стратегию региона.

По ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», «Качественное образование», «Достойная работа и экономический рост», «Уменьшение неравенства», «Мир, правосудие и эффективные институты», «Партнерство в интересах устойчивого развития» в регионах принято достаточное количество показателей в Стратегии и дополнения не требуются.

По ЦУР «Ликвидация голода» статистические показатели рассматриваемых регионов удовлетворительные, дополнительного внедрения ЦУР в Стратегии не требуется.

По ЦУР «Гендерное равенство» во всех трех регионах показатель «Доля женщин на руководящих должностях» превышает общероссийский уровень, поэтому внедрение цели в Стратегии необязательно.

²⁰ РОСГИДРОМЕТ. Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2023 год. С. 86. URL: https://www.meteorf.gov.ru/upload/iblock/42b/%D0%9E%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%202023_010724.pdf (дата обращения: 30.06.2025).

²¹ Росстат. Красноярскстат. Показатели целей устойчивого развития по Красноярскому краю. Красноярск. 2024. URL: <https://24.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Показатели%20ЦУР%20по%20Красноярскому%20краю.pdf> (дата обращения: 30.06.2025).

²² Росстат. Красноярскстат. Показатели целей устойчивого развития по Республике Хакасия. Красноярск. 2024. URL: [https://24.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Показатели%20ЦУР%20по%20Республике%20Хакасия\(1\).pdf](https://24.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Показатели%20ЦУР%20по%20Республике%20Хакасия(1).pdf) (дата обращения: 30.06.2025).

²³ Росстат. Красноярскстат. Показатели целей устойчивого развития по Республике Тыва. Красноярск. 2024. URL: [https://24.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Показатели%20ЦУР%20по%20Республике%20Тыва\(1\).pdf](https://24.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Показатели%20ЦУР%20по%20Республике%20Тыва(1).pdf) (дата обращения: 30.06.2025).

В таблицах ниже представлены предлагаемые перечни показателей, которыми необходимо дополнить Стратегии регионов для интеграции их с ЦУР по экологической (табл. 2) и социально-экономической (табл. 3) компонентам.

Таблица 2

Перечень дополнений в Стратегии регионов Енисейской Сибири по экологической компоненте показателей ЦУР

ЦУР	Дополнения в Стратегии регионов по показателям ЦУР
Красноярский край	
Чистая вода и санитария	Доля нормативно очищенной сточной воды
Устойчивые города и населенные пункты	Доля городов с благоприятной средой от общего количества городов. Доля уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферу веществ в общем количестве отходящих загрязняющих веществ от стационарных источников. Доля площади зеленых насаждений в пределах городской черты в общей площади городских земель в пределах городской черты
Ответственное потребление и производство	Доля направленных на утилизацию и (или) обезвреживание отходов, в том числе выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) твердых коммунальных отходов, в общей массе образованных твердых коммунальных отходов
Действия в связи с изменением климата и его последствиями	Площадь лесных земель, пройденная пожарами
Сохранение экосистем суши	Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений
Хакасия	
Чистая вода и санитария	Доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения
Устойчивые города и населенные пункты	Доля уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферу веществ в общем количестве отходящих загрязняющих веществ от стационарных источников. Доля площади зеленых насаждений в пределах городской черты в общей площади городских земель в пределах городской черты
Тыва	
Чистая вода и санитария	Доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения
Устойчивые города и населенные пункты	Доля площади зеленых насаждений в пределах городской черты в общей площади городских земель в пределах городской черты

Таблица 3

**Перечень дополнений в Стратегии регионов Енисейской Сибири
по социально-экономической компоненте показателей ЦУР**

ЦУР	Дополнения в Стратегии регионов по показателям ЦУР
<i>Красноярский край</i>	
Ликвидация нищеты	Численность населения с денежными доходами ниже границы бедности
Индустриализация, инновации и инфраструктура	Плотность железнодорожных путей общего пользования, км путей на 10 тыс. квадратных км территории. Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, км путей на 1 тыс. кв. км территории
Устойчивые города и населенные пункты	Доля протяженности освещенных частей городских улиц, проездов, набережных в общей протяженности городских улиц, проездов, набережных
<i>Хакасия</i>	
Устойчивые города и населенные пункты	Доля протяженности освещенных частей городских улиц, проездов, набережных в общей протяженности городских улиц, проездов, набережных
<i>Тыва</i>	
Недорогостоящая и чистая энергия	Потребление электрической энергии на душу населения
Индустриализация, инновации и инфраструктура	Плотность железнодорожных путей общего пользования, км путей на 10 тыс. кв. км территории
Устойчивые города и населенные пункты	Доля протяженности освещенных частей городских улиц, проездов, набережных в общей протяженности городских улиц, проездов, набережных

Дополнения по показателям ЦУР, указанные в Таблицах 2 и 3, считаем нужным внедрить в Стратегии регионов исходя из следующих негативных тенденций в текущих значениях этих показателей.

В Красноярском крае ЦУР «Ликвидация нищеты» является актуальной, поскольку доля численности населения с денежными доходами ниже границы бедности в крае на 4,2 п.п. выше, чем аналогичный показатель в целом по России (здесь и далее приводим данные за 2023 г. как самый актуальный период, по которому на текущий момент есть официальные статистические данные). В Хакасии и Тыве эта цель также актуальна, при этом в Стратегиях этих регионов есть соответствующие показатели, характеризующие проблему – «Уровень бедности» и «Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума», поэтому дополнения в Стратегии Хакасии и Тывы по данной цели не требуется.

По ЦУР «Чистая вода и санитария» в Стратегиях Красноярского края и Хакасии нет ни одного показателя, в Тыве только один показатель. При этом в Красноярском крае доля нормативно очищенной сточной воды меньше общероссийского уровня на 14,1 п.п. В Хакасии доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, ниже общероссийского уровня на 4,8 п.п., а в Тыве данный показатель ниже общероссийского уровня на 50,8 п.п. Задача обеспечения доступа к безопасной питьевой воде

из систем централизованного водоснабжения для регионов является актуальной. Даже в столице Республики Тыва городе Кызыле не все дома имеют централизованное водоснабжение.

По ЦУР «Недорогостоящая и чистая энергия» считаем, что для Республики Тыва будет верным в Стратегии региона ориентироваться на показатель «Потребление электрической энергии на душу населения», так как потребление энергии в республике на душу населения ниже, чем в целом по России, на 5,3 тыс. кВт*ч.

По ЦУР «Индустриализация, инновации и инфраструктура» в Красноярском крае «Плотность железнодорожных путей общего пользования, км путей на 10 тыс. кв. км территории» меньше, чем в целом по России, на 41 км, в Тыве данный показатель меньше показателя по России в целом на 43,5 км, «Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, км путей на 1 тыс. кв. км территории» в Красноярском крае меньше, чем по России, на 54 км.

По ЦУР «Устойчивые города и населенные пункты» в Красноярском крае доля городов с благоприятной средой от общего количества городов составляет 48% при общероссийском уровне 68%. Доля уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферу веществ в общем количестве отходящих загрязняющих веществ от стационарных источников в Красноярском крае составляет 71,3%, в Хакасии – 64,8%, что ниже общероссийского уровня на 2,6 и 9,1 п.п. соответственно. Также отставание всех трех регионов идет по показателям протяженности освещенных частей городских улиц и площади зеленых насаждений в пределах городской черты.

По ЦУР «Ответственное потребление и производство» показатель доли направленных на утилизацию и (или) обезвреживание отходов в Красноярском крае равен 4,0%, что меньше общероссийского уровня на 7 п.п.

По ЦУР «Действия в связи с изменением климата и его последствиями» в Красноярском крае нужно обратить внимание на ежегодную проблему лесных пожаров, для чего эффективно ввести показатель «Площадь лесных земель, пройденная пожарами». Лесные пожары – крайне актуальная проблема для Красноярского края и одна из основных опасностей, препятствующих эффективности действий в связи с изменением климата и его последствиями. За последние 10 лет наименьшая лесная площадь, пройденная пожарами, была в 2015 г. – 25,8 тыс. га, впоследствии лесная площадь, пройденная пожарами, увеличивалась. Максимальная площадь, пройденная пожарами в 2019 г., – 2425,9 тыс. га. В 2024 г. – 39,4 тыс. га²⁴. Исследователи НИУ ВШЭ и РАН оценили климатические риски в регионах России, в том числе в Красноярском крае (Chernokulsky, 2025) и установили, что риску лесных пожаров наиболее подвержены именно регионы центра Сибири. Климатические риски неравномерно распределены по территории России, и, следовательно, необходим учет региональных особенностей при анализе проблем достижения ЦУР.

По ЦУР «Сохранение экосистем суши» отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений в Красноярском крае ниже, чем по России в целом, на 23,1 п.п.

²⁴ Государственный доклад «О состоянии и охране окружающей среды в Красноярском крае в 2024 году». Красноярск, 2025. С. 266. URL: <http://www.mpr.krskstate.ru/envir/page5849/0/id/74959> (дата обращения: 30.06.2025).

Все прописанные в Таблицах 2 и 3 показатели являются критериями устойчивого развития по Перечню национальных показателей достижения ЦУР. Показатели включены в Федеральный план статистических работ согласно Распоряжению Правительства Российской Федерации от 23.09.2017 N 2033-р. По указанным в Таблицах 2 и 3 показателям регионы Енисейской Сибири не находятся на пути к достижению ЦУР, что доказывается путем сравнения значений показателей регионов с данными по России в целом. Автор настоящей статьи предлагает включить показатели целей устойчивого развития, по которым в настоящее время регионы отстают, в их Стратегии регионов, таким образом заострить на их достижении внимание органов управления регионов, общественных организаций и других заинтересованных сторон.

Заключение

В исследовании привлечено внимание к проблемным аспектам регионального устойчивого развития. Исследование нормативно-правовой базы, регламентирующей региональные аспекты устойчивого развития позволило заключить, что понятие устойчивого развития территории применяется в контексте управления территориями определенных категорий. Исходя из концепции глобального устойчивого развития, автор предложил под устойчивым развитием территории понимать развитие, удовлетворяющее потребности населения территории настоящего времени, при этом не ставящее под угрозу возможность удовлетворять потребности будущих поколений населения данной территории и населения Земли в целом.

Анализ документов стратегического планирования регионов Енисейской Сибири показал их ориентацию на устойчивое развитие с акцентом на социальные показатели: здоровье населения, образование, занятость и экономический рост. При этом Стратегии регионов содержат свои специфичные критерии достижения целей развития, учитывающие особенности национального состава населения, уклада жизни.

Проведенный в статье анализ выявил в исследуемых регионах худшее, по сравнению с общероссийскими, значение показателей в части экологии, бедности и развития инфраструктуры. Несмотря на разный уровень социально-экономического положения рассматриваемых регионов, у них есть общие экологические проблемы, связанные с неудовлетворительным качеством воздуха в городах, загрязнением водных ресурсов и низкими темпами восстановления лесных экосистем. Выявленные проблемные области устойчивого развития регионов позволили автору сформулировать возможные дополнения к региональным стратегиям по показателям экологической и социально-экономической компонентам целей устойчивого развития.

Необходимость ориентирования региональных политик на устойчивое развитие обосновано с позиции концепции глобального устойчивого развития: хотя управление действиями, направленными на устойчивое развитие, осуществляется на отдельных административных территориях, результат этих действий носит глобальный характер ввиду взаимосвязи экосистем, не признающих национальных границ.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Алфорова Т.В. Локализация целей устойчивого развития на примере регионов Приволжского и Уральского федеральных округов // ЭКО. 2022. Т. 580, № 10. С. 148–167. DOI:10.30680/ECO0131-7652-2022-10-148-167. EDN CNDEHN.
2. Бакланов П.Я. Устойчивое развитие приморских регионов: географические и геополитические факторы и ограничения // Балтийский регион. 2022. № 1. С. 4–16. DOI:10.5922/2079-8555-2022-1-1
3. Боровских О.Н. Оценка устойчивого развития регионов Приволжского федерального округа // Вестник Казанского государственного аграрного университета. 2022. № 4. С. 135–143. DOI:10.12737/2073-0462-2023-135-143. EDN NYFABS.
4. Бородин С.Н. Модель оценки устойчивого развития региона на основе индексного метода // Экономика региона. 2023. № 1. С. 45–59. DOI:10.17059/ekon.reg.2023-1-4
5. Васильева Р. Распределительная парадигма роста в стратегиях устойчивого регионального развития // Форсайт. 2023. № 4. С. 54–67. DOI:10.17323/2500-2597.2023.4.54.67. EDN MRPSYX.
6. Галиновская Е.А. Проблемы государственно-правового обеспечения устойчивого развития горных регионов России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 1. С. 166–196. EDN GVJQSU.
7. Демянко Ю.Г. Словно факел во мгле // Эпоха Коптюга. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2001. С. 241–252. URL: <https://prometeus.nsc.ru/koptyug/about/epoch/demyanko.ssi> (дата обращения: 25.08.2025).
8. Еремин В.В. Отражение концепции устойчивого развития в нормативно-правовых актах РФ // Закон. 2023. № 11. С. 177–181. DOI:10.37239/0869-4400-2023-20-11-177-181. EDN NVOGVL.
9. Кадомцева М.Е. Система индикаторов устойчивого развития национального АПК // Проблемы прогнозирования. 2024. № 1. С. 144–156. DOI:10.47711/0868-6351-202-144-156. EDN WIQNMC.
10. Коршунов И.В. Устойчивое развитие в стратегиях регионов: выбираемые подходы и решения // Экономика региона. 2023. № 1. С. 15–28. DOI:10.17059/ekon.reg.2023-1-2
11. Краснаярова Б.А. Модели устойчивого социально-экономического развития горных регионов Южной Сибири // Устойчивое развитие горных территорий. 2022. № 1. С. 27–35. DOI:10.21177/1998-4502-2022-14-1-27-35. EDN LOXNKP.
12. Логинова Д.А. Институциональные вопросы устойчивого развития сельских территорий России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 115–140. EDN HKDMMH.
13. Плисецкий Е.Л. Инфраструктурный потенциал территории как фактор устойчивого регионального развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 165–186. EDN WBNREP.

14. Пыжева Ю.И. Как преодолеть несогласованность стратегического планирования и экологической политики России? // ЭКО. 2023. № 11. С. 8–24. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-11-8-24. EDN AFDNFV.
15. Фомин М.В. Устойчивость пространственного развития регионов Сибири и Дальнего Востока России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 124–147. DOI:10.17323/1999-5431-2022-0-1-124-147. EDN KWCNDR.
16. Aleschenko V.V., Aleschenko O.A., Petrov Yu.V., Rudoy E.V. Transport Infrastructure for the Sustainable Development of Rural Territories in Siberia // Transportation Research Procedia. 2023. Vol. 68. P. 750–754. DOI:10.1016/j.trpro.2023.02.103
17. Azizi L., Kouddane N. The green city as a driver of sustainable development // J. Umm Al-Qura Univ. Eng.Archit. 2024. Vol. 15. P. 384–397. DOI:10.1007/s43995-024-00077-x
18. Bénard F., Malet-Damour B. Assessing potential of plastic waste management policies for territories sustainability: case study of Reunion Island // World Development Sustainability. 2022. Vol. 1. DOI:10.1016/j.wds.2022.100030
19. Bibri S.E. Data-driven smart eco-cities and sustainable integrated districts: A best-evidence synthesis approach to an extensive literature review // Eur J Futures Res. 2021. Vol. 9, no. 16. DOI:10.1186/s40309-021-00181-4
20. Chernokulsky A.V., Makarov I.A., Aniskina T.A., Chistikov M.N., Kraev G.N., Kurichev N.K., Sheludkov A.V., Smolovik E.V., Vinogradova V.V., Yudova O.A. Heuristic relative assessment of climate risks in Russian regions // Science of The Total Environment. 2025. Vol. 987. DOI:10.1016/j.scitotenv.2025.179721
21. Endris E., Kassegn A. The role of micro, small and medium enterprises (MSMEs) to the sustainable development of sub-Saharan Africa and its challenges: a systematic review of evidence from Ethiopia // J Innov Entrep. 2022. Vol. 11, no. 20. DOI:10.1186/s13731-022-00221-8
22. Glinskiy V., Serga L., Khvan M. Assessment of Environmental Parameters Impact on the Level of Sustainable Development of Territories // Procedia CIRP. 2016. Vol. 40. P. 625–630. DOI:10.1016/j.procir.2016.01.145
23. Hocine M. Proposing SMar²T-ATi, an assessment tool for urban sustainable development and experimentation on Eucalyptus municipal territory Algiers province // Land Use Policy. 2021. Vol. 101. DOI:10.1016/j.landusepol.2020.105177
24. Hegazy I.R., Tohlob A.A. Strategic environmental assessment and SDG integration: enhancing sustainable development in Egypt // J. Umm Al-Qura Univ. Eng.Archit. 2024. Vol. 15. P. 340–354. DOI:10.1007/s43995-024-00062-4
25. Ismail I.H., Al-Hazmi A.M.A., Al-Hussein A.R. Improving shelter conditions by implementing sustainable housing policies // J. Umm Al-Qura Univ. Eng.Archit. 2024. Vol. 15. P. 120–137. DOI:10.1007/s43995-024-00047-3
26. Liu X. Countermeasures to promote sustainable construction and coordinated development of healthy cities: a case study of Dandong City // Energy Inform. 2024. Vol. 7, no. 60. DOI:10.1186/s42162-024-00363-x

27. Liu L, Chun K., Mijic A. Towards sustainability balance in water-food-land nexus global development // *Environmental Science & Policy*. 2024. Vol. 163. P. 1462–9011. DOI:10.1016/j.envsci.2024.103964
28. Medina C., Quispe H., Carpio C., Molina C., Lopez P. The sustainable development of rural economies within the territorial scope of the Geopark located between the Colca Valley and volcanoes in the Arequipa region, Peru // *Sustainable Futures*. 2025. Vol. 9. DOI:10.1016/j.sftr.2025.100716
29. Raffay M., Bagheri M., Marzuki A. et al. Monitoring and analyzing land use changes for sustainable development in Teluk Bahang, Penang, Malaysia: a GIS-based approach // *J. Eng. Appl. Sci*. 2025. Vol. 72, no. 36. DOI:10.1186/s44147-025-00601-3
30. Roldan C., Giraldo G., Santana E. Sustainable Development in Rural Territories within the Last Decade: A Review of the State of the Art // *Heliyon*. 2024. Vol. 9, no. 7. DOI:10.1016/j.heliyon.2023.e17555.
31. Stratigea A., Katsoni V. A strategic policy scenario analysis framework for the sustainable tourist development of peripheral small island areas – the case of Lefkada-Greece Island // *Eur J Futures Res*. 2015. Vol. 3, no. 5. DOI:10.1007/s40309-015-0063-z
32. Xiao Y., Lin M., Wang L. Impact of green digital finance on sustainable development: evidence from China's pilot zones // *Financ Innov*. 2024. Vol. 10, no. 10. DOI:10.1186/s40854-023-00552-9

REFERENCES

1. Aleschenko, V.V., Aleschenko, O.A., Petrov, Yu.V., and Rudoy, E.V. (2023) 'Transport Infrastructure for the Sustainable Development of Rural Territories in Siberia', *Transportation Research Procedia*, 68, pp. 750–754. DOI:10.1016/j.trpro.2023.02.103
2. Alferova, T.V. (2022) 'Localization of Sustainable Development Goals on the Example of the Regions of the Volga and Ural Federal Districts', *ECO*, 10, pp. 148–167. DOI:10.30680/ECO0131-7652-2022-10-148-167 (In Russian).
3. Azizi, L., and Kouddane, N. (2024) 'The green city as a driver of sustainable development', *J. Umm Al-Qura Univ. Eng.Archit*, 15, pp. 384–397. DOI:10.1007/s43995-024-00077-x
4. Baklanov, P.YA. (2022) 'Sustainable Development of Coastal Regions: Geographical and Geopolitical Factors and Constraints', *Baltic Region*, 1, pp. 4–16. DOI:10.5922/2079-8555-2022-1-1 (In Russian).
5. Bénard, F., and Malet-Damour, B. (2021) 'Assessing potential of plastic waste management policies for territories sustainability: case study of Reunion Island', *World Development Sustainability*, 1. DOI:10.1016/j.wds.2022.100030
6. Bibri, S.E. (2021) 'Data-driven smart eco-cities and sustainable integrated districts: A best-evidence synthesis approach to an extensive literature review', *Eur J Futures Res*, 9(16). DOI:10.1186/s40309-021-00181-4

7. Borodin, S.N. (2023) 'Model for assessing sustainable development of a region based on the index method', *Economy of Regions*, 1, pp. 45–59. DOI:10.17059/ekon.reg.2023-1-4 (In Russian).
8. Borovskih, O.N. (2022) 'Assessment of sustainable development of regions of the Volga Federal District', *The Herald of Kazan State Agrarian University*, 4, pp. 135–143. DOI:10.12737/2073-0462-2023-135-143 (In Russian).
9. Chernokulsky, A.V., Makarov, I.A., Aniskina, T.A., Chistikov, M.N., Kraev, G.N., Kurichev, N.K., Sheludkov, A.V., Smolovik, E.V., Vinogradova, V.V., and Yudova, O.A. (2025) 'Heuristic relative assessment of climate risks in Russian regions', *Science of The Total Environment*, 987. DOI:10.1016/j.scitotenv.2025.179721
10. Demyanko Yu.G. (2001) 'Like a torch on fire', *The Koptyuga Era*. Novosibirsk. Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences Publ. pp. 241–252. Available at: <https://prometeus.nsc.ru/koptyug/about/epoch/demyanko.ssi> (In Russian). (Accessed 25 August 2025).
11. Endris, E., and Kassegn, A. (2022) 'The role of micro, small and medium enterprises (MSMEs) to the sustainable development of sub-Saharan Africa and its challenges: a systematic review of evidence from Ethiopia', *J Innov Entrep*, 11(20). DOI:10.1186/s13731-022-00221-8
12. Eremin, V.V. (2023) 'Reflection of the concept of sustainable development in the regulatory legal acts of the Russian Federation', *ZAKON*, 11, pp. 177–181. DOI:10.37239/0869-4400-2023-20-11-177-181 (In Russian).
13. Fomin, M.V. (2022) 'Sustainability of spatial development of regions of Siberia and the Russian Far East', *Public administration issues*, 1, pp. 124–147. DOI:10.17323/1999-5431-2022-0-1-124-147 (In Russian).
14. Galinovskaya, E.A. (2020) 'Problems of state and legal support for sustainable development of mountain regions of Russia', *Public administration issues*, 1, pp. 166–196. (In Russian).
15. Glinskiy, V., Serga, L., and Khvan, M. (2016) 'Assessment of Environmental Parameters Impact on the Level of Sustainable Development of Territories', *Procedia CIRP*, 40, pp. 625–630. DOI:10.1016/j.procir.2016.01.145
16. Hocine, M. (2021) 'Proposing SMaR²T-ATi, an assessment tool for urban sustainable development and experimentation on Eucalyptus municipal territory Algiers province', *Land Use Policy*, 101. DOI:10.1016/j.landusepol.2020.105177
17. Hegazy, I.R., and Tohlob, A.A. (2024) 'Strategic environmental assessment and SDG integration: enhancing sustainable development in Egypt', *J. Umm Al-Qura Univ. Eng.Archit*, 15, pp. 340–354. DOI:10.1007/s43995-024-00062-4
18. Ismail, I.H., Al-Hazmi, A.M.A., and Al-Hussein, A.R. (2024) 'Improving shelter conditions by implementing sustainable housing policies', *J. Umm Al-Qura Univ. Eng.Archit*, 15, pp. 120–137. DOI:10.1007/s43995-024-00047-3
19. Kadomceva, M.E. (2024) 'System of indicators of sustainable development of the national agro-industrial complex', *Studies on Russian Economic Development*, 1, pp. 144–156. DOI:10.47711/0868-6351-202-144-156 (In Russian).

20. Korshunov, I.V. (2023) 'Sustainable Development in Regional Strategies: Selected Approaches and Solutions', *Economy of Regions*, 1, pp. 15–28. DOI:10.17059/ekon.reg.2023-1-2 (In Russian).
21. Krasnoyarova, B.A. (2022) 'Models of sustainable socio-economic development of mountain regions of Southern Siberia', *Sustainable Development of Mountain Territories*, 1, pp. 27–35. DOI:10.21177/1998-4502-2022-14-1-27-35 (In Russian).
22. Liu, X. (2024) 'Countermeasures to promote sustainable construction and coordinated development of healthy cities: a case study of Dandong City', *Energy Inform*, 7(60). DOI:10.1186/s42162-024-00363-x
23. Liu, L., Chun, K., and Mijic, A. (2024) 'Towards sustainability balance in water-food-land nexus global development', *Environmental Science & Policy*, 163, pp. 1462–9011. DOI:10.1016/j.envsci.2024.103964
24. Loginova, D.A. (2019) 'Institutional issues of sustainable development of rural areas of Russia', *Public administration issues*, (2), pp. 115–140. (In Russian).
25. Medina, C., Quispe, H., Carpio, C., Molina, C., and Lopez, P. (2025) 'The sustainable development of rural economies within the territorial scope of the Geopark located between the Colca Valley and volcanoes in the Arequipa region, Peru', *Sustainable Futures*, 9. DOI:10.1016/j.sfr.2025.100716
26. Pliseckij, E.L. (2020) 'Infrastructure potential of the territory as a factor of sustainable regional development', *Public administration issues*, 3, pp. 165–186. (In Russian).
27. Pyzheva, Yu.I. (2023) 'How to overcome the inconsistency between strategic planning and environmental policy in Russia?', *ECO*, 11, pp. 8–24. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-11-8-24 (In Russian).
28. Raffay, M., Bagheri, M., Marzuki, A. et al. (2025) 'Monitoring and analyzing land use changes for sustainable development in Teluk Bahang, Penang, Malaysia: a GIS-based approach', *J. Eng. Appl. Sci*, 72(36). DOI:10.1186/s44147-025-00601-3
29. Roldan, C., Giraldo, G., and Santana, E. (2024) 'Sustainable Development in Rural Territories within the Last Decade: A Review of the State of the Art', *Heliyon*, 9(7). DOI:10.1016/j.heliyon.2023.e17555
30. Stratigea, A., and Katsoni, V.A. (2015) 'Strategic policy scenario analysis framework for the sustainable tourist development of peripheral small island areas – the case of Lefkada-Greece Island', *Eur J Futures Res*, 3(5). DOI:10.1007/s40309-015-0063-z
31. Vasil'eva, R. (2023) 'Distributional growth paradigm in sustainable regional development strategies', *Foresight and STI Governance*, 4, pp. 54–67. DOI:10.17323/2500-2597.2023.4.54.67 (In Russian).
32. Xiao, Y., Lin, M., and Wang, L. (2024) 'Impact of green digital finance on sustainable development: evidence from China's pilot zones', *Financ Innov*, 10(10). DOI:10.1186/s40854-023-00552-9

Статья поступила в редакцию 06.07.2025;
 одобрена после рецензирования 03.10.2025;
 принята к публикации 19.11.2025.

Научная статья

УДК 331.5, 338.46:614

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-182-210

ПРОГРАММЫ ЗАНЯТОСТИ С УЧЕТОМ ЗДОРОВЬЯ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ (НА МАТЕРИАЛЕ ПЯТИ СТРАН ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ)

**Канева Мария Александровна¹,
Зафаржонова Мохидилхон Равшанжон кизи²,
Михеев Сергей Сергеевич³**

^{1, 2, 3} Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН;
630090, Российская Федерация, г. Новосибирск, пр-т Академика Лаврентьева, д. 17.

³ Новосибирский национальный исследовательский государственный университет;
630090, Российская Федерация, г. Новосибирск, ул. Пирогова, д. 1.

¹ Доктор экономических наук; mkaneva@gmail.com; ORCID:0000-0002-9540-2592

² Кандидат экономических наук; m.zafarjonova@gmail.com; ORCID:0009-0007-7898-4125

³ Инженер; магистрант экономического факультета; s.mikheev@g.nsu.ru;
ORCID:0009-0004-5792-8974

Аннотация. Эмпирические исследования демонстрируют взаимосвязь между состоянием здоровья и трудовой занятостью населения, и этим объясняется важность интеграции этих направлений в социальной политике. Цель настоящей статьи – выявить успешные международные практики по интеграции вопросов здоровья в политику занятости, а также сформулировать рекомендации по их адаптации в российский контекст.

На базе материалов научных исследований, нормативных актов и отчетной документации были изучены европейские подходы к реализации программ занятости с учетом состояния здоровья населения – как универсальные программы, так и программы, ориентированные на пожилых граждан. Результаты анализа выявили устойчивый тренд на межсекторальную интеграцию: программы трудоустройства реализуются в партнерстве с медицинскими учреждениями, страховыми фондами и бизнесом. Также отмечаются тенденции к децентрализации полномочий с передачей их на региональный уровень и индивидуализации поддержки. Программы, направленные на поддержку пожилого населения, сосредоточены на продлении трудовой активности пожилых граждан за счет адаптации рабочих мест, обучения и медико-социального сопровождения.

В качестве основного результата исследования были сформулированы прикладные меры по интеграции политики занятости и охраны здоровья. Предложенные меры могут лечь в основу пилотных программ в российских регионах.

Ключевые слова: занятость, здоровье, стратегия занятости, зарубежный опыт, политика, Российская Федерация.

Для цитирования: Канева М.А., Зафаржонова М.Р., Михеев С.С. Программы занятости с учетом здоровья: зарубежный опыт на примере пяти стран Западной Европы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 4. С. 182–210. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-182-210

Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект «Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление в контексте модернизации государственной региональной политики и развития цифровой экономики» № 121040100283-2.

Original article

JEL: I10, I12, I18

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-182-210

HEALTH-ORIENTED EMPLOYMENT PROGRAMMES: INTERNATIONAL EXPERIENCE (BASED ON FIVE WESTERN EUROPEAN COUNTRIES)

**Maria A. Kaneva¹, Mokhidilkhon R. Zafarjonova²,
Sergey S. Mikheev³**

^{1,2,3} Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences; 17 Lavrentiev Avenue, 630090 Novosibirsk, Russia.

³ Novosibirsk National Research State University; 2 Pirogova Street, 630090 Novosibirsk, Russia.

¹ Doctor of Sciences (in Economics); mkaneva@gmail.com; ORCID: 0000-0002-9540-2592

² PhD (in Economics); m.zafarjonova@gmail.com; ORCID: 0009-0007-7898-4125

³ Engineer, Master of Science (in Economics) student; s.mikheev@g.nsu.ru; ORCID: 0009-0004-5792-8974

Abstract. Empirical studies demonstrate a bidirectional relationship between population health status and employment, highlighting the importance of integrating these areas within social policy. This article aims to identify successful international practices for integrating health considerations into employment policy and to develop recommendations for adapting them in the Russian context.

Based on the analysis of scientific literature, regulatory documents, and report data, the study examines European approaches to the implementation of employment programs that account for the health status of the population – both universal programs and those targeted at older adults. The findings reveal a steady trend toward cross-sectoral integration, whereby employment initiatives are implemented in partnership with healthcare institutions, insurance funds, and businesses. The analysis also highlights the decentralization of authority to the

regional level and the individualization of support, particularly for individuals with chronic illnesses or prolonged absences from the labor market. Programs aimed at older workers focus on extending labor participation through workplace adaptations, continuous learning, and medical-social support.

As a key result of the study, a set of measures was proposed to enhance the integration of employment and health policy. These include: the development of remote employment models accompanied by medical support; targeted assistance to economically inactive individuals with long-term employment gaps due to health issues; and the implementation of supported employment schemes with professional workplace assistance. These initiatives underscore the practical relevance of the study and may serve as the basis for pilot programs in Russian regions.

Keywords: employment, health, employment strategies, foreign experience, policy, Russian Federation.

For citation: Kaneva, M.A., Zafarjonova, M.R., and Mikheev, S.S. (2025) 'Health-oriented employment programmes: International experience (based on five Western European countries)', *Public Administration Issues*, (4), pp 182–210. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-4-182-210

The article was prepared within the research plan of the Institute of Economics and Industrial Engineering of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, project "Regional and municipal strategic planning and management in the context of modernization of state regional policy and development of the digital economy" No. 121040100283-2.

Введение

Занятость и рабочее место служат важными факторами, определяющими здоровье человека. Работа с хорошими условиями труда позволяет накапливать так называемый капитал здоровья, т.е. осуществлять вложения в здоровье человека с целью формирования, поддержания и улучшения его физического, психического и социального благополучия и работоспособности (Grossman, 1972). Капитал здоровья является частью человеческого капитала, который можно определить как набор созидательных способностей человека, включающий биологически наследуемые способности, моральные ценности, психологические установки и знания, приобретенные в процессе воспитания и образования, в том числе профессиональные навыки и опыт.

В современной экономике капитал здоровья – это один из возможных источников повышения производительности труда населения, способствующий экономическому развитию и росту страны (Аганбегян, 2019).

Среди социально-экономических детерминант здоровья одним из наиболее важных по размеру эффекта является рынок труда (Marmont, Bell, 2012). Важность роли рынка труда в сохранении и накоплении капитала здоровья привела к большому числу исследований о взаимосвязи статуса человека на рынке труда и его здоровья. Существует теоретически обоснованная (модель латентной депривации (Jahoda, 1982); теория капитала здоровья (Grossman, 1972)) и эмпирически подтвержденная двусторонняя взаимосвязь между капиталом

здоровья и рынком труда. В то время как безработица приводит к ухудшению здоровья, трудоустройство его улучшает (Gebel, Voßemer 2014; Johansson et al., 2020; Kaneva, 2024; Schuring et al., 2011; Vaalavuo, 2016 и др.). При этом важную роль играет эффект самоотбора, когда индивиды со слабым здоровьем добровольно покидают рынок труда или же выбирают занятость с менее напряженным графиком работы (Böckerman, Ilmakunnas, 2009; Ronchetti, Terriau, 2019). Кроме того, существует и такая зависимость между здоровьем и рынком труда: шансы иметь работу выше у работников с хорошим здоровьем. Расчет вклада здоровья в заработную плату (с использованием уравнения Минсера) показывает, что хорошее здоровье увеличивает заработки относительно среднего здоровья, а плохое, напротив, их снижает (Mincer, 1958; Alcan, Özsoy, 2020).

Ряд эмпирических зарубежных исследований был посвящен оценкам результатов реализованных программ по повышению уровня занятости среди различных групп населения (van Rijn et al., 2016; Marshall et al., 2014; Carlier et al., 2013, Pinto et al., 2018). Для оценки общего эффекта программ занятости использовалась методика метаанализа. Исследование Ван Рижна показало, что программы занятости лиц со слабым психическим здоровьем не приводили к его улучшению, однако существенно повышали качество жизни участников программ (van Rijn et al., 2016). В то же время масштабное исследование рандомизируемых контролируемых испытаний и других реализованных программ с 1995 по 2017 гг. показало, что в 74% программ по трудоустройству длительных безработных, в том числе с проблемами в области психического здоровья, участники были трудоустроены и впоследствии у них наблюдалось улучшение здоровья (Pinto et al., 2018). Авторы обратили внимание на то, что в основе успешно реализованной программы лежал активный контакт между пациентом, медицинским специалистом, работодателем и специалистом по трудоустройству. Ряд программ по активному трудоустройству также улучшал физическое здоровье (самооценку здоровья) участников (например, в Нидерландах, см.: Carlier et al., (2013)).

Авторы настоящей статьи реализовали двухлетний проект по эконометрической оценке двухсторонних связей между рынком труда и здоровьем в России. Используя методы псевдорандомизации – мэтчинга и подхода «разницы в разностях» (difference-in-difference) – было показано, что трудоустройство повышало самооценку здоровья индивидов (Kaneva, 2024; Kaneva, Zafarjonova, 2025), тогда как потеря работы снижала самооценку здоровья и ухудшала психическое здоровье (Kaneva, 2024, Приложение 1). Полученные оценки совпали с оценками для других стран (см., например: Drydakis, 2015; Gebel, Voßemer, 2014; Johansson et al., 2020; Ronchetti, Terriau, 2019; Schuring et al., 2011; Stauder, 2019; Vaalavuo, 2016).

В России реализуется ряд мер активной политики занятости, учитывающих вопросы охраны здоровья. В частности, национальный проект «Кадры» включает четыре взаимосвязанных федеральных проекта, среди которых предусмотрены инициативы по улучшению условий труда и поддержке трудоустройства граждан с ограниченными возможностями здоровья.

Однако меры по улучшению условий труда в государственных программах в основном сосредоточены на снижении производственного травматизма.

Например, в государственной программе «Содействие занятости населения»¹ приоритет отдан показателям по сокращению числа несчастных случаев, включая тяжелые и смертельные травмы. В то же время такие важные аспекты, как профилактика хронического стресса, эмоционального выгорания, регулярные профилактические осмотры (чек-апы), психоэмоциональная поддержка работников и создание благоприятной рабочей среды, как правило, не получают системного отражения в программных документах.

В части поддержки трудоустройства граждан с ограниченными возможностями здоровья в России реализуются более комплексные меры, включая квотирование рабочих мест, программы профессионального переобучения, профориентации и психологического консультирования. Однако, несмотря на наличие этих инструментов, разрыв в уровне занятости между людьми с инвалидностью и остальным населением остается значительным (Kolybashkina et al., 2021).

Анализ практик совершенствования политики занятости и здоровья в зарубежных странах позволяет выделить лучшие из них для последующего использования их опыта в нашей стране. Таким образом, целью настоящего исследования является всесторонний анализ зарубежных программ и стратегий занятости населения с учетом состояния здоровья населения и разработка на основе зарубежного опыта рекомендаций для России.

Актуальность исследования обусловлена глобальными вызовами: старением трудоспособного населения, ростом числа хронических заболеваний и необходимостью адаптации рынка труда к новым условиям. Зарубежные страны активно разрабатывают программы, направленные на снижение экономических потерь от ухудшения здоровья населения через повышение занятости уязвимых групп. При этом на фоне тренда на старение населения отдельно стоит рассматривать программы занятости и здоровья для пожилых.

В статье описаны современные европейские модели интеграции здоровья и занятости, проведен анализ зарубежных программ и стратегий занятости населения с учетом состояния здоровья населения и на их основе наилучшим образом себя зарекомендовавших практик. По его результату сделаны предложения по использованию, по мнению авторов, наиболее перспективных из них для российского рынка труда. Специальный раздел посвящен европейским программам.

Анализ зарубежных программ разделен на две части: общие программы и программы для пожилого населения. Отдельный фокус на программах для пожилого населения обусловлен трендом старения населения в европейских странах и в России.

Европейские программы занятости и здоровья

Европейские модели интеграции здоровья и занятости демонстрируют системный подход. Европейская стратегия занятости фокусируется на улучшении качества рабочих мест через профилактику профессиональных заболеваний и адаптацию условий труда для лиц с хроническими болезнями. Например,

¹ Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения» от 15 апреля 2014 г. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/834/events/> (дата доступа 28.10.2025).

принцип «разумного приспособления» в Германии, обязывающий работодателей модифицировать рабочие места, снизил абсентеизм на 30%. Скандинавская модель (Швеция, Дания) инвестирует 3% ВВП в переобучение работников и программы мониторинга стресса, что сократило долгосрочную безработицу на 25% и предотвратило ухудшение психического здоровья. В ЕС квотирование рабочих мест для людей с инвалидностью (7% в госсекторе) совместно с субсидиями на спецоборудование повысило занятость этой группы (Кулагина, 2025).

Подробнее остановимся на программах Финляндии, Нидерландов и Великобритании. Именно эти страны последовательно активно реализовывали политики в области занятости и здоровья на протяжении последних десятилетий.

Финляндия

Предпосылки запуска программы. В Финляндии на государственном уровне реализуется программа «Health in All Policies» («Здоровье везде», далее HiAP)² – межсекторальный подход, основанный на понимании, что здоровье населения зависит не только от медицины, но и от решений в сфере экономики, образования, транспорта и экологии (Freiler et al., 2013). Идеи HiAP формировались с 1970-х гг. (проект «Северная Карелия»), а в 2006 г., в период председательства Финляндии в ЕС, программа приобрела национальный масштаб (Melkas, 2013). Ее цель – устранение неравенства в здоровье и формирование условий для долгосрочного благополучия общества.

Влияние на физическое здоровье. В рамках программы реализовались следующие направления улучшения физического здоровья граждан:

1. Профилактика сердечно-сосудистых заболеваний (далее – ССЗ). В рамках Северо-Карельского проекта (1972–1977 гг.), нацеленного на изменение привычек питания в сторону более здоровой диеты, в регионе было достигнуто снижение потребления насыщенных жиров (замена сливочного масла на растительное, обезжиренные молочные продукты), уменьшение соли в рационе. Результатами стали снижение уровня холестерина в крови на 20%, а также сокращение смертности от ССЗ на 80% среди трудоспособного населения (Puska, Ståhl, 2010).
2. Политика питания. Во всей стране было достигнуто переключение приоритета сельскохозяйственного производства с молочного жира на производство зерна, овощей, ягод, рапсового масла и рыбы с использованием инструментов экономической политики и снижение жирности производимого молока за счет развития животноводства и кормления, а также изменения условий выдачи субсидий в сельском хозяйстве.
3. Скрининг. Были внедрены ежегодные бесплатные скрининги в муниципальных центрах здоровья (Melkas, 2013). Обследование включало мониторинг артериального давления и уровня холестерина.
4. Физическая активность. Для повышения доли населения, занимающегося физкультурой и спортом, в сотрудничестве с Министерством транспорта была развита велоинфраструктура и выделены пешеходные зоны. В рам-

² Promoting Health in All Policies and intersectoral action capacities. URL: <https://www.who.int/activities/promoting-health-in-all-policies-and-intersectoral-action-capacities> (дата обращения: 21.10.2025).

ках развития спортивной инфраструктуры на рабочих местах были предложены корпоративные абонементы в спортзалы.

Влияние на психическое здоровье. С целью сохранения и улучшения психического здоровья HiAP включает меры по снижению стресса, предотвращению суицидов и поддержке уязвимых групп.

1. Профилактика суицидов. С 1986 по 1996 гг. в рамках HiAP внедрялся межсекторальный проект по профилактике суицидов (в Финляндии на тот момент уровень суицидов был самым высоким среди остальных европейских стран, включая высокий уровень самоубийств индивидов в трудоспособном возрасте) (Melkas, 2013). Проект реализовывался при поддержке сектора здравоохранения, социальных служб и полиции.
2. Поддержка психического здоровья безработных. В центрах занятости проводилась оценка психического здоровья, также на предприятиях проходили антистрессовые тренинги.
3. Школьные инициативы. В школе были введены обязательные уроки психического здоровья и велось анкетирование учащихся для выявления групп риска.

Особенности реализации программы, управление и финансирование. Не являясь напрямую программой по росту занятости населения, HiAP была интегрирована в различные сферы общества, включая образование, социальную сферу и занятость. В результате меры по профилактике здоровья привели к снижению количества больничных листов и повышению общего запаса здоровья населения, а также общего уровня трудоспособности и, через трудоспособность, к росту производительности. Кроме того, HiAP была нацелена на инклюзивность и поддержку уязвимых групп, среди которых было население с хроническими заболеваниями и инвалидностью. Улучшение здоровья граждан из этих групп, как результат HiAP, увеличило их шансы сохранять трудоспособность и возвращаться к работе. Наконец, обучающие программы по здоровому образу жизни, включая Северо-Карельский проект, помогли подготовить население к активной трудовой деятельности и снизить риски заболеваний, связанных с образом жизни.

Для финансирования программы HiAP Финляндия использует децентрализованную модель с акцентом на муниципальную автономию. Источниками финансирования являются федеральный бюджет и муниципальные бюджеты, 70% расходов которых тратится на здравоохранение и социальные услуги. Также правительством были созданы региональные «округа благополучия», которые получали бюджетные средства на основе демографических показателей и показателей здоровья населения. Это создавало стимулы для регионов, поскольку дополнительное финансирование шло на мероприятия по снижению неравенства и рост продолжительности жизни. В рамках этой инициативы общие расходы государства на здравоохранение возросли с 16 млрд до 21 млрд евро с 2013 по 2023 гг. Программа продолжает существовать как общая философия развития здравоохранения Финляндии.

Проблемы реализации. Несмотря на общий успех HiAP, критики отмечали ряд недостатков реализации, среди которых назывались сохраняющееся социально-экономическое неравенство в здоровье, особенно среди низкодоходных групп (Freiler et al., 2013), и активное лоббирование бизнеса (например, алкогольной индустрии), которое существенно тормозило реформы.

Нидерланды

Предпосылки запуска программы. Голландская программа «Fit for Work» («Годный для работы», далее – FFW) возникла как ответ на растущие экономические и социальные издержки, связанные с потерей трудоспособности населения. В 2000-е гг. в Нидерландах была высокой доля длительных больничных и ранних выходов граждан страны на пенсию по инвалидности, особенно из-за проблем с опорно-двигательным аппаратом и психическим здоровьем (McGee et al., 2009). Помимо этого, среди стран с низким общим уровнем безработицы уровень долгосрочной безработицы в Нидерландах был значительно выше по сравнению с другими странами ЕС.

Ежегодные расходы, связанные с низкой производительностью, и расходы на боли в пояснице и шее в Нидерландах по данным на 2009 г. составляли около 7,6 млрд евро в год (Там же), что в девять раз превышает расходы на лечение. В ряде случаев заболевания опорно-двигательного аппарата приводили к ухудшению психического здоровья, вызывая депрессию или тревогу. Ухудшение психологического состояния отрицательно влияло на тяжесть заболевания и способность человека продолжать работу.

Цель (или суть) программы и период запуска. В конце 2000-х гг. власти осознали, что традиционная система социального страхования не справляется – она реагировала на проблемы постфактум, вместо того чтобы предотвращать их. Так появилась идея проактивного подхода, объединяющего усилия государства, работодателей, страховых компаний и медиков. И решить эту задачу должна была программа FFW³.

FFW построена на следующих принципах:

- 1) Работа как терапия – раннее возвращение к труду в адаптированном формате.
- 2) Персонализация – индивидуальные планы с учетом диагноза и условий труда.
- 3) Цифровизация – онлайн-инструменты для самооценки здоровья и дистанционных консультаций.

Цель программы FFW – способствовать быстрому и безопасному возвращению сотрудников к полноценной трудовой деятельности, снижая длительность отсутствия и предотвращая возможные осложнения.

Основные компоненты программы включают:

1. Индивидуальный план реабилитации: совместная разработка с работодателем, медицинскими специалистами и работником, план учитывает особенности состояния здоровья и рабочие обязанности.
2. Медицинское сопровождение: регулярное взаимодействие с лечащими врачами и специалистами по реабилитации для оценки прогресса и корректировки плана лечения.
3. Адаптация рабочего места: при необходимости – внесение изменений в рабочие условия или график для облегчения возвращения к работе.
4. Обучение и консультации: предоставление информации работнику о его состоянии, возможных ограничениях и способах их преодоления.

Сейчас программа развивается в сторону углубления аналитической составляющей: с помощью ИИ анализируются данные о здоровье сотрудников, чтобы

³ Fit for work Netherlands. URL: <https://fitforworknederland.nl/> (дата обращения 28.10.2025).

предсказывать риски выгорания или травм до их возникновения. Это следующий шаг к тому, чтобы сделать профилактику по-настоящему упреждающей.

Влияние на физическое здоровье. В рамках программы FFW накопление физического здоровья осуществляется путем профилактики (рекомендации по эргономичному рабочему месту (например, настройка рабочего места для людей с болезнями опорно-двигательного аппарата); программы корпоративного здоровья и ухода: фитнес-челленджи, здоровое питание на работе) и реабилитации (специализированные клиники для работников с хроническими заболеваниями (например, диабетом); постепенное возвращение к работе через «гибкие часы»).

Влияние на психическое здоровье. Одновременно в рамках программы развиваются направления по его укреплению посредством снижения стресса (тренинги по устойчивости и жизнеспособности (resilience) для сотрудников; партнерство с психологами и психиатрами для конфиденциальных консультаций сотрудников) и борьбы с выгоранием (чек-листы для раннего выявления симптомов).

Особенности реализации программы, управление и финансирование.

Финансирование FFW построено на принципе взаимовыгодного партнерства между государством, бизнесом и страховыми компаниями. Основная идея страхования заключается в создании экономических стимулов для профилактики, а не компенсации убытков. Государство устанавливает обязательные требования к страхованию сотрудников, но при этом предоставляет налоговые льготы компаниям, инвестирующим в здоровье персонала.

Особенность программы – ее экономическая модель. Правительство Нидерландов сделало упор на финансовые стимулы для работодателей. Например, компании, внедряющие профилактические меры (эргономичная мебель, стресс-менеджмент), получают скидки на страховые взносы. Страховщики, в свою очередь, заинтересованы инвестировать в программы здоровья и ухода, так как это сокращает их расходы на выплаты. Государство играет роль регулятора, устанавливая стандарты и предоставляя субсидии малому бизнесу. Информация об общем финансировании программы в открытом доступе отсутствует.

Страховые компании играют ключевую роль в реализации FFW – они не просто выплачивают компенсации, а активно финансируют профилактические мероприятия, так как это напрямую влияет на их прибыль: меньшее число случаев потери трудоспособности сокращает число и суммы страховых выплат. Это привело к появлению интересной практики, когда страховщики предлагают работодателям скидки до 20% за внедрение wellness-программ.

Проблемы реализации. В ходе реализации были выявлены ограничения программы. Они связаны в основном с недостатком информации о программе для работодателей. Многие работодатели не обладают достаточными знаниями о возможностях программы, методах адаптации и поддержке работников с временными или хроническими проблемами здоровья. Кроме того, существуют сложности с соблюдением требований законодательства, связанных с безопасностью, конфиденциальностью и ответственностью, что тормозит внедрение программы.

Великобритания

Предпосылки запуска программ. В Великобритании вопросы интеграции политики занятости и здравоохранения начали системно разрабатываться уже в 2000-х гг. Важным первым шагом стало принятие в 2005 г. межведомственной стратегии «Здоровье, работа и благополучие» – «Health, Work and Wellbeing» (HWW), нацеленной на профилактику заболеваний, признание положительного влияния труда на благополучие, адаптацию системы здравоохранения к потребностям трудоспособного населения и развитие поддержки работников на рабочих местах (Memorandum, 2006). В рамках стратегии особое внимание уделялось научному обоснованию политики: были проведены аналитические исследования и сформулированы ключевые рекомендации (Waddell, Burton, 2006; Black, 2008; Lelliott et al., 2008; Waddell et al., 2008; Black, Frost, 2011), которые легли в основу практических мер в последующие годы.

В 2015 г. для координации усилий было создано отдельное подразделение – «Work and Health Unit» (WHU), объединяющее Департамент труда и пенсий (DWP) и Департамент здравоохранения и социального обеспечения (DHSC) (Corporate Report, 2022). Основная задача подразделения – содействие занятости среди людей с инвалидностью и проблемами здоровья в рамках единой государственной повестки.

Актуальность данной политики обуславливалась необходимостью сокращения устойчивого разрыва в уровне занятости между людьми с инвалидностью и остальным населением. В 2015 г. этот разрыв составлял 32,2 п.п., однако в результате реализации целенаправленных программ и инициатив к июлю 2022 г. он сократился до 23,2 п.п. (Newton, Gloster, 2023), что отражает положительную динамику и подтверждает значимость проводимых мероприятий.

В последующие годы в Великобритании последовательно внедрялись многочисленные программы, направленные на поддержку занятости с учетом состояния здоровья (Bramwell, 2023). Далее рассмотрены наиболее значимые из них.

Программа «Work & Health Programme» («Работа и здоровье») реализовывалась в Англии и Уэльсе в период с ноября 2017 г. по ноябрь 2022 г. и была продлена до 2024 г.⁴. Программа является одним из крупнейших проектов Великобритании последних лет, направленных на поддержку лиц с ограничениями здоровья и трудностями трудоустройства.

Цель программы заключалась в содействии трудоустройству и адаптации на рабочем месте для лиц с инвалидностью и длительными проблемами со здоровьем. Программа базировалась на традиционной модели профессиональной реабилитации, предполагающей предварительную подготовку участников перед трудоустройством. Основными участниками выступали лица с легкими и умеренными психическими расстройствами (например, тревожностью и депрессией), а также с хроническими физическими заболеваниями. Услуги предоставлялись провайдерами, в составе которых имелись специализированные команды,

⁴ Work and Health Programme statistics: background information and methodology. Guidance. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/work-and-health-programme-statistics-background-information-and-methodology/work-and-health-programme-statistics-background-information-and-methodology> (дата обращения: 12.08.2025).

включающие специалистов по психическому здоровью, физиотерапевтов, эрго-терапевтов и других профессионалов. Эффективность программы оценивалась с использованием метода рандомизированного контролируемого исследования, что позволило сопоставить результаты участников программы и контрольной группы, получавшей стандартную поддержку служб занятости. При оценке учитывались показатели трудоустройства и улучшения здоровья участников, устойчивость занятости, а также такие критерии, как эффективность организационных процессов, качество поддержки и соотношение затрат и достигнутых эффектов (Work and Health Programme evaluation, 2024). По результатам оценки планируется запуск новой инициативы – программы «WorkWell», основанной на адаптированной версии «Work and Health Programme», ранее апробированной в Большом Манчестере.

Программа «Individual Placement and Support» («Индивидуальное размещение и поддержка») (далее – IPS) основана на модели поддерживаемого трудоустройства («place then train» – «сначала трудоустройство, затем обучение») и изначально была ориентирована на лиц с тяжелыми и продолжительными психическими расстройствами. В рамках IPS реализуются пилотные проекты при участии служб здравоохранения, направленные на интеграцию мер по занятости и медицинской поддержке. Пилотные проекты программы были реализованы в двух крупных регионах (Sheffield City Region и West Midlands Combined Authority) в период с мая 2018 г. по октябрь 2019 г.

Цель программы заключалась в содействии трудоустройству и удержанию оплачиваемой занятости среди лиц с тяжелыми психическими расстройствами через сочетание профессиональной поддержки с медицинским сопровождением и реабилитацией. Специалисты по трудоустройству в рамках модели IPS физически размещаются в учреждениях здравоохранения – психиатрических службах или службах первичной медико-санитарной помощи. Это обеспечивает интеграцию с медицинскими командами и комплексную поддержку: содействие в трудоустройстве сопровождается непрерывным мониторингом состояния здоровья и координацией с лечащими врачами и терапевтами. Эффективность программы подтверждена результатами рандомизированных и квази-экспериментальных исследований (DWP Research Report, 2023). Полученные данные легли в основу решения о масштабировании IPS на национальном уровне, а также о запуске в 2023 г. новой программы «Universal Support» («Универсальная поддержка»), сочетающей подход IPS с более широким охватом лиц с инвалидностью и хроническими заболеваниями.

Еще одним примером интеграции политики занятости и здравоохранения в Великобритании является программа «Fit for Work UK»⁵ («Пригоден для работы в Великобритании»), которая реализовывалась в 2014–2018 гг., а до запуска в полном масштабе проходила пилотирование в 2010–2013 гг.

Цель программы заключалась в предотвращении длительной утраты трудоспособности и в содействии сохранению рабочих мест. Программа была ориен-

⁵ Fit for Work: Final Report of a Process Evaluation. 2014. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74e24fed915d3c7d528b25/fit-for-work.pdf> (дата обращения: 26.09.2025). Для отличия этой инициативы от одноименной программы в Нидерландах в статье она обозначается как «Fit for Work UK».

тирована на работников, отсутствующих по болезни более четырех недель, которые могли быть направлены в «Fit for Work UK» работодателями или врачами общей практики при наличии риска затяжной нетрудоспособности. Такой подход соответствовал концепции раннего вмешательства для предотвращения ухудшения состояния здоровья и для ускорения возвращения к трудовой деятельности. Услуги предоставлялись зарегистрированными специалистами здравоохранения – врачами по медицине труда, физиотерапевтами и специалистами по психическому здоровью. Основные компоненты включали дистанционную или очную биопсихосоциальную оценку, на основе которой формировался индивидуальный план возвращения к работе с рекомендациями по восстановлению трудоспособности. Этот план направлялся врачу общей практики и работодателю для реализации соответствующих мер поддержки. Эффективность программы оценивалась с использованием смешанных методов, включавших количественный анализ и полуструктурированные интервью с участниками, работодателями и представителями медицинских служб. Оценка показала, что программа способствовала более быстрому возвращению работников к занятости и снижению повторных случаев временной нетрудоспособности (Gloster et al., 2018).

Логическим продолжением этой инициативы в Большом Манчестере стала программа «Working Well: Early Help» («Хорошая работа: ранняя помощь») (2019–2022 гг.) (Batty et al., 2022).

Влияние на физическое здоровье. В рамках рассмотренных программ реализовывались разнообразные направления по поддержке и улучшению физического здоровья участников:

1. Консультации по здоровому образу жизни. Во всех рассмотренных программах оказывалась поддержка по формированию здоровых привычек, включая рекомендации по рациональному питанию, контролю массы тела и профилактике обострений хронических заболеваний.
2. Физическая реабилитационная помощь. В рамках программ «Work and Health Programme» и «Working Well: Early Help» участники получали доступ к физиотерапии и консультациям по управлению хронической болью, восстановлению подвижности и адаптации к физическим ограничениям. Особое внимание уделялось разработке индивидуального плана физических упражнений, сопровождаемого регулярной поддержкой со стороны специалистов.
3. Адаптация рабочего места и графика труда. Участникам с физическими ограничениями оказывалась помощь в адаптации условий труда: установка эргономичной мебели, изменение объема или характера работы, сокращение рабочего времени и внедрение гибкого графика (например, для лечения или визитов к врачу). В рамках IPS специалисты по трудоустройству, работающие в медицинских учреждениях, разрабатывали индивидуальные рекомендации по адаптации совместно с работодателями.
4. Индивидуальный план восстановления трудоспособности. В рамках «Fit for Work UK» для участников разрабатывались индивидуальные планы возвращения к работе, включавшие меры по восстановлению здоровья и адаптации условий труда. Работодатели могли компенсировать связанные с этим расходы через налоговые вычеты.

Влияние на психическое здоровье. В рамках указанных программ реализуются меры, направленные на сохранение и укрепление психического здоровья участников.

1. Индивидуальные консультации и развитие устойчивости. Во всех рассматриваемых программах предусматривалась поддержка в преодолении тревожности, депрессии и других распространенных психических расстройств. Участники получали индивидуальные консультации, коучинг и проходили обучение навыкам саморегуляции, направленным на укрепление эмоциональной устойчивости и восстановление мотивации к трудовой деятельности.
2. Групповые тренинги и психологическое обучение. В рамках «Work and Health Programme» проходили занятия по снижению уровня стресса, управлению эмоциями и развитию позитивного мышления. Обучение охватывало стратегии самопомощи, взаимодействия в коллективе и адаптации к трудовой среде.
3. Междисциплинарное сопровождение в сотрудничестве с психиатрическими службами. Интеграция специалистов IPS в состав психиатрических и первичных медицинских команд обеспечивала постоянную координацию с лечащими врачами и психологами. Это позволяло своевременно адаптировать план лечения, включая медикаментозную терапию, направлять участников на дополнительные психотерапевтические вмешательства и оказывать поддержку при обострениях.
4. Биопсихосоциальная оценка и поддержка психического здоровья. В программах «Fit for Work UK» и «Working Well: Early Help» применялась комплексная оценка состояния, учитывающая психологические и социальные факторы, влияющие на трудоспособность. На ее основе формировались индивидуальные планы возвращения к работе, включающие рекомендации по укреплению устойчивости и адаптации.

Особенности реализации программ, управление и финансирование.

Анализ вышеперечисленных программ позволил отметить несколько характерных особенностей, определяющих современную британскую модель программ занятости, реализуемых с учетом состояния здоровья участников. Во-первых, для системы Великобритании характерен запуск множества программ, изначально разрабатываемых с ограниченным сроком реализации. По завершении каждой программы проводится оценка ее эффективности, включающая такие показатели, как результаты трудоустройства, состояние здоровья участников и организационные процессы. Этот подход позволяет своевременно выявлять успешные практики и использовать их при разработке новых, более эффективных инициатив. Во-вторых, современные инициативы все чаще строятся на принципах индивидуализированного подхода, который учитывает как трудовые, так и медицинские потребности участников. В-третьих, в последние годы усиливается роль региональных органов власти в разработке и реализации подобных программ (OECD, 2023). Наконец, важной особенностью является активное участие частных и некоммерческих организаций, выполняющих функции по оценке состояния здоровья, сопровождению при возвращении к работе и оказанию других видов поддержки (Hitchcock et al., 2016).

Например, услуги в рамках программы «Work and Health Programme» предоставляются организациями-провайдерами, относящимися к государственному, частному или некоммерческому сектору. Отбор провайдеров осуществляется министерством труда и пенсий Великобритании по каждому региону отдельно. Финансирование строится на принципах стимулирования результативности: провайдеры получают фиксированный платеж за услуги, а также дополнительные выплаты за достижение результатов. Результатом считается достижение участником установленного уровня заработка после трудоустройства или шести месяцев в самозанятости⁶.

Программа «Fit for Work UK» финансировалась правительством Великобритании, но реализация осуществлялась через различные организации в зависимости от региона. В Англии и Уэльсе предоставление услуг было передано частному подрядчику – компании Health Management Limited. В Шотландии программа реализовывалась по агентскому соглашению с правительством Шотландии от имени правительства Великобритании. Исполнение программы в Шотландии было возложено на государственные структуры здравоохранения.

Проблемы реализации. Одной из главных проблем реализации британских программ занятости, ориентированных на поддержку здоровья, является высокая вариативность исполнения. Одинаковые по названию программы нередко реализуются разными провайдерами в разных регионах, что приводит к различиям в содержании и качестве предоставляемых услуг. Децентрализация позволяет учитывать региональные особенности, однако снижает единообразие подходов и стандартов. В результате эффективность программы во многом зависит от конкретных исполнителей и условий региональной реализации.

Европейские программы сохранения и улучшения здоровья на рабочем месте для пожилых

Повышение доли пожилых людей в населении европейских стран и, соответственно, их возрастающая роль в создании национального продукта объясняет появление специальных программ занятости и здоровья, направленных на пожилых работников. Поскольку данный тренд старения характерен и для Российской Федерации, полагаем, что будет интересен опыт реализации политики в отношении данной целевой группы в ряде европейских стран (представлен далее).

Увеличение ожидаемой продолжительности жизни в Европе привело к росту доли пожилого населения и поставило под угрозу программы социальных выплат за счет снижения доли работающего населения. Старение населения сделало актуальными программы улучшения здоровья пожилого населения на рабочем месте (далее – программы здоровья). Работник был отнесен к когорте пожилых, если его возраст превышал 50 лет.

⁶ Work and Health Programme statistics: background information and methodology. Guidance. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/work-and-health-programme-statistics-background-information-and-methodology/work-and-health-programme-statistics-background-information-and-methodology> (дата обращения: 12.08.2025).

Нидерланды

В последние годы Нидерланды последовательно развивают концепцию «устойчивой занятости» (sustainable employability) (табл. 1) – комплексной политики, объединяющей меры в сфере охраны труда, занятости и общественного здравоохранения. Под заголовком «Устойчивая занятость» правительство создало различные кампании (более 100), инструменты, веб-сайты и стратегии для повышения осведомленности о важности инвестирования в здоровье и благополучие сотрудников, чтобы гарантировать им возможность работать и завтра, и до пенсионного возраста.

С 2004 по 2010 гг. правительство Нидерландов выделило 21 млн евро на программы по улучшению условий занятости пожилых работников. В первую очередь это было связано с тенденцией повышения занятости в группе 55–64 года (60% в Нидерландах по сравнению с 50% в среднем по ЕС в 2013 г.) (Skriabikova et al., 2016). Основные нагрузки пожилых групп на рабочих местах были связаны либо с психическим здоровьем, либо с заболеваниями опорно-двигательного аппарата.

Среди множества инициатив, включающих как правительство, так и некоммерческий сектор, можно выделить несколько программ. Под руководством Министерства социальной политики и занятости в 2013–2014 гг. был разработан стратегический план, в котором устойчивая занятость пожилых работников декларировалась как одна из основных целей. Предполагалось сокращение больничных и инвалидности путем улучшения условий труда и устранения рисков для здоровья, в частности в строительном секторе, где высока физическая нагрузка. Программа фокусировалась на *своевременной профилактике, раннем вмешательстве и раннем сообщении о рисках* (Skriabikova et al., 2016).

В 2014–2018 гг. программа была расширена для включения психологических проблем: переработка, стресс, буллинг и дискриминация. Кампании были направлены на создание здоровой рабочей среды и снижение случаев увольнений по болезни.

Ко второму направлению в рамках программ устойчивой занятости относятся *программы по возвращению к работе и продлению занятости индивидов, страдающих от болезни или ставших жертвами несчастного случая*. Законодательство Нидерландов обязывает работодателя при длительной болезни совместно с офисом охраны труда разработать индивидуальный план возвращения к работе в течение восьми недель. План включает меры реабилитации и корректируется ежегодно. Если сотрудник не может вернуться к прежней должности, работодатель обязан предложить альтернативную занятость или помощь в трудоустройстве в другой организации.

Примером действующей программы является «Жизнь и работа после рака» (Leven en werken na kanker)⁷, направленная на возвращение к работе людей, переживших онкологические заболевания. Программа сочетает эмоциональную поддержку с оценкой физических и психологических возможностей, что помогает определить подходящие условия труда и сохранить занятость.

⁷ Nederlandse Federatie van Kankerpatiëntenorganisaties. URL: <https://nfk.nl/themas/kanker-en-werk/werken-met-of-na-kanker> (дата обращения: 25.10.2025).

Таблица 1

**Программы для улучшения здоровья
пожилых работников в странах Европы**

Страна	Название	Год	Краткое описание
Нидерланды	Инструментарий для устойчивой занятости	с 2012 – настоящее время	Целью данного проекта является обеспечение мотивации, здоровья и производительности труда работников на протяжении всей их карьеры вплоть до выхода на пенсию
	На пути к коронному плану: карта маршрута для успешного третьего этапа карьеры	2013	Поощрение сотрудников относиться к своей «третьей» фазе жизни позитивно
	На пути к управлению персоналом с учетом возраста: руководство для местных советов	2009	Руководство
Германия	Руководство по мониторингу рабочего места «55 плюс» – обзор критических для возраста условий труда	2006–2009	Разработка должностных инструкций, соответствующих возрасту
	Руководство по обсуждению перспектив карьерного роста со старшими сотрудниками	2006–2009	Переговоры между работодателями и работниками, достигшими возраста 50 или 55 лет
Чехия	Управление возрастом на рабочем месте	2012	Руководство
	Возрастной менеджмент для работы с работниками в возрасте 50+, методическое руководство	2012	Руководство
	Трудоустройство лиц с ограниченными возможностями	2012	Руководство

Источники: общее описание программ (Magnavita et al., 2017); Нидерланды (Skriabikova et al., 2016), Германия (Hinrichs et al., 2016), Чехия (Hasmanova, Fries-Tersch, 2016).

Германия

Население Германии стареет быстрее, чем в среднем по ЕС. Так, медианный возраст в Германии вырос примерно на пять лет за последние 10 лет и теперь на три года выше, чем в среднем по ЕС (45,3 против 41,9) из-за увеличения доли людей в возрасте 65 лет и старше (21% в 2013 г. по сравнению со средним показателем по ЕС – 18%) (Hinrichs et al., 2016). Прогнозируется, что доля самого пожилого населения продолжит расти и достигнет 31% к 2040 г. (Там же).

В этих условиях стране необходимы демографические стратегии, *направленные на удержание пожилого населения на рынке труда за счет улучшения его здоровья, в том числе здоровья на рабочем месте*. Такая стратегия была опубликована Федеральным правительством в 2012 г. под названием «Каждый возраст имеет значение» («Every Age Counts»). В ее разработке также принимали участие регионы (земли), местные органы власти, ученые, представители бизнеса и гражданского общества.

В основе новой стратегии лежал принцип «реабилитация, а не пенсия». Поддержка этого принципа опирается на высокоуровневую систему социального обеспечения, в которой принимают активное участие страховые компании, участвуя в профилактике здоровья и реабилитации сотрудников предприятий. Федеральное правительство поощряет создание новых рабочих мест, соответствующих возрасту, совместно с ассоциациями работодателей и профсоюзами, землями, местными органами власти, учреждениями социального обеспечения и другими соответствующими заинтересованными сторонами (Magnavita et al., 2017). На уровне земель министерства проводят мониторинг и оценку действий федерального правительства.

Среди направлений программы есть трек «здоровая, мотивированная и квалифицированная работа», включающий меры по укреплению здоровья на рабочих местах, снижению профессиональных рисков, обучению на протяжении всей жизни и продлению трудовой активности (Every age counts, 2012). В рамках стратегии реализуется множество программ (Hinrichs et al., 2016).

Примером региональных инициатив выступает программа «Демографическая активность», реализуемая в земле Северный Рейн-Вестфалия совместно с ассоциациями работодателей и профсоюзами. Она включает консультации для компаний по адаптации условий труда к возрасту работников и использование цифровых инструментов для анализа возрастной структуры и состояния здоровья персонала.

Также действует «Совместная декларация о психическом здоровье на рабочем месте», подготовленная Федеральным министерством труда, объединенными работодателями и профсоюзами. Документ определяет понятие психического здоровья, описывает факторы, влияющие на него, и предлагает меры по снижению стресса и профилактике эмоционального выгорания, включая поддержку пожилых сотрудников.

Чехия

За последние несколько десятилетий в Чехии появился ряд программ, направленных на активную политику здорового старения и поддержку здоровья на рабочих местах. Среди них – «Программа поддержки позитивного старения» (2013–2017 гг.), нацеленная на преодоление возрастной дискриминации и накопление здоровья пожилых сотрудников (Hasmanova, Fries-Tersch, 2016). Программа основывалась на принципе «обучение и развитие на протяжении всей жизни», подчеркивая важность участия пожилых людей в трудовой деятельности, непрерывного обучения и создания гибких условий труда. Особое внимание уделялось укреплению здоровья и качества жизни, хотя акцент преимущественно делался на личный образ жизни, а не на здоровье на рабочем месте. Для поощрения работодателей внедрялись премии компаниям, улучшающим условия труда пожилых работников.

Государство является активным участником движения поддержки активного старения пожилого населения. Примером служит программа «Социально значимые рабочие места», предусматривающая субсидии работодателям, нанимающим сотрудников старшего возраста на длительный срок. Финансирование осуществляется Министерством труда Чехии (Hasmanova, Fries-Tersch, 2016).

Другой государственной инициативой является «Долгосрочная программа улучшения здоровья населения Чешской Республики – Здоровье для всех в 21 веке». Эта программа внедряет принципы стратегии ВОЗ «Здоровье для

всех в 21 веке». Цели 5 и 13 непосредственно касаются здоровья пожилых. Цель 5 «Здоровое старение» фокусируется на программах здоровья населения старше 65 лет, а Цель 13 «Условия здоровья» требует, чтобы компании продвигали более здоровые и безопасные условия работы для всех сотрудников, включая пожилых. Одна из целей внедрения Долгосрочной программы – это *межсекторальное сотрудничество в области профилактики здоровья*.

Помимо государственных служб другие организации принимают активное участие в продвижении здоровья и безопасности на предприятиях. Так, Ассоциация институтов образования для взрослых работников разработала руководство «Управление возрастом для трудоустройства сотрудников старше 50 лет» (Magnavita et al., 2017) (см. табл. 1).

Трудовая реабилитация после болезни в Чехии регулируется законодательством и финансируется Министерством труда. На основе индивидуальной заявки разрабатывается персональный план восстановления сроком до двух лет, все расходы покрывает государство. Работодатели обязаны адаптировать условия труда в соответствии с состоянием здоровья работника либо предложить альтернативную должность при подтвержденной нетрудоспособности.

Предложения по использованию зарубежного опыта реализации программ в области занятости и здоровья населения

Научные исследования подтверждают наличие взаимосвязи между занятостью и здоровьем населения. В научном сообществе активно обсуждаются инициативы, направленные на ее учет (например, Reeves, Stuckler, 2016). Осознавая ее значимость, мы предлагаем ряд рекомендаций для российской практики, основанных на анализе зарубежных программ.

Развитие дистанционной занятости с медицинским сопровождением в России

В условиях тренда цифровизации и растущего сектора дистанционной работы авторы предлагают сервис дистанционной занятости с онлайн медицинским сопровождением. Такие платформы могут объединять инструменты для выполнения профессиональных задач и телемедицинские сервисы, обеспечивая регулярные консультации и мониторинг состояния здоровья работников.

Подобные платформы призваны решать несколько взаимосвязанных задач. Во-первых, они могут облегчать и ускорять оказание медицинской помощи для удаленных работников. Часть услуг (измерение давления, пульса, уровня стресса) может оказываться онлайн, а при необходимости работник направляется на очное лечение.

Во-вторых, онлайн-среда может использоваться для обучения безопасной удаленной работе: организации рабочего пространства, профилактики переутомления, управления стрессом и поддержания физической активности.

Наконец, подобный сервис позволит интегрировать в рабочий процесс индивидов с хроническими заболеваниями и ограниченными возможностями через гибкий график работы, а также обеспечить медицинское сопровождение. Отдельные элементы программ Великобритании и Нидерландов могут быть адаптированы в рамках предлагаемого сервиса дистанционной занятости – пре-

жде всего механизмы возвращения к работе после травмы или длительной болезни через персонализированные планы и их регулярный мониторинг. В случае России процедура реинтеграции может осуществляться на предлагаемой онлайн-платформе с регулярными онлайн-встречами работника, работодателя и психолога и/или представителя офиса по охране труда. В этом случае онлайн-сервис ускорит и облегчит координацию между заинтересованными сторонами.

Поддержка экономически неактивных граждан с длительным перерывом в трудовой деятельности по состоянию здоровья

Большинство российских программ занятости для людей с ограниченными возможностями здоровья ориентированы на безработных, активно ищущих работу. Однако значительная доля лиц с инвалидностью относится к категории экономически неактивных – тех, кто не работает и не ищет работу по причинам, связанным с хроническими заболеваниями, психоэмоциональной изоляцией, низкой мотивацией или отсутствием актуальных навыков, включая цифровые (Кучмаева, 2020). Согласно данным Росстата, в 2024 г. из всех лиц трудоспособного возраста с инвалидностью были заняты лишь 20,7%, безработные составляли 17,3%, а вне рынка труда и не охваченными действующими инструментами активной политики занятости оставались более 60%⁸.

Международный опыт, в частности практика Великобритании, демонстрирует эффективность адресных программ, ориентированных на возвращение к занятости экономически неактивных граждан (например, «Work and Health Programme» и «Working Well: Early Help»). В основе таких программ лежит понимание, что успешное возвращение к трудовой деятельности требует не только подбора подходящих вакансий, но и восстановления здоровья, мотивации, преодоления тревожности и развития базовых навыков.

Для адаптации вышеупомянутых программ в российской практике целесообразно расширить целевую аудиторию за счет включения экономически неактивных граждан с ограничениями по здоровью. Такое расширение может быть достигнуто с помощью перехода от пассивного ожидания обращений к активному выявлению потенциальных участников. Авторы считают необходимым обеспечить такой переход путем координации деятельности служб здравоохранения, социальной защиты и пенсионного фонда, которые располагают данными о целевой группе. Эффективность подобных подходов может быть повышена за счет создания специальных маршрутов возвращения к занятости, включающих укрепление здоровья, обучение и адаптацию к трудовой нагрузке. Важную роль могут играть специализированные координаторы, сопровождающие участников на всех этапах – от диагностики барьеров до адаптации на рабочем месте.

Используя опыт Великобритании, описанный выше, а также эмпирически подтвержденный факт того, что у экономически неактивного населения здоровье в среднем ниже, чем у работающего (см., например, Brown et al., 2012; Crawshaw et al., 2024), можно сделать вывод о том, что переориентация части политики занятости на экономически неактивных граждан с длительным пере-

⁸ Официальная статистика Росстата. Раздел «Труд и занятость инвалидов». URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13964#> (дата обращения: 26.09.2025).

рывом в трудовой деятельности не только позволит повысить уровень их занятости, но и будет способствовать улучшению их здоровья, снижению социальной изоляции и укреплению общего благополучия.

Внедрение модели поддерживаемого трудоустройства («place then train») с сопровождением и адаптацией на рабочем месте

Помимо развития программ подготовки к возвращению на рынок труда, целесообразно рассмотреть внедрение эффективных зарубежных моделей трудоустройства, ориентированных на уязвимые группы. В частности, в Великобритании и ряде других европейских стран успешно применяется подход, предполагающий не только трудоустройство, но и последующее сопровождение (Individual Placement and Support (IPS)), доказавший свою эффективность при поддержке людей с ментальными нарушениями.

Предлагается адаптировать данную модель к российским условиям. В отличие от традиционного подхода, при котором человек сначала проходит длительную подготовку и реабилитацию, а затем выходит на рынок труда, альтернативный подход предполагает немедленное начало трудовой деятельности с одновременным индивидуализированным сопровождением. Поддержка включает подбор и адаптацию рабочего места, гибкое планирование рабочего времени, взаимодействие с работодателем и координацию медицинской и социальной поддержки, что снижает тревожность и повышает устойчивость занятости.

Для внедрения модели предлагается создание в центрах занятости специализированных подразделений с координаторами трудоустройства, обеспечивающими персонализированное сопровождение участников и взаимодействие с работодателями и медицинскими специалистами. Их деятельность способствует успешной адаптации работников, особенно после длительной нетрудоспособности или социальной изоляции. Успешная реализация потребует вовлечения работодателей через налоговые льготы, компенсации расходов на адаптацию рабочих мест и признание социального вклада компаний.

Реализация модели позволит расширить охват людей с проблемами здоровья, повысить устойчивость занятости и перейти от отбора «готовых к работе» к созданию условий, где восстановление достигается через саму занятость.

Выводы

Обзор программ занятости и здоровья в Финляндии, Нидерландах и Великобритании показал, что современная европейская стратегия акцентирует внимание на качестве рабочих мест, профилактике профессиональных заболеваний и адаптации труда для лиц с хроническими болезнями. Эти инициативы – межсекторальные, ориентированы на уязвимые группы и основаны на партнерстве государства, бизнеса и страховых организаций.

Программы занятости и здоровья для пожилого населения Нидерландов, Германии и Чехии объединены общей целью – предотвратить досрочный выход на пенсию индивидов из группы старших возрастов. Они включают такие меры, как: безопасные условия работы, непрерывное обучение, адаптация мероприятий для пожилых сотрудников и возвращение на работу после длительной болезни.

Лучшие практики зарубежных программ занятости и здоровья могут послужить основой для разработки таких мер для отечественного рынка труда, как: 1) развитие дистанционной занятости с медицинским сопровождением, 2) поддержка экономически неактивных граждан с длительным перерывом в трудовой деятельности по состоянию здоровья и 3) внедрение модели поддерживаемого трудоустройства с сопровождением и адаптацией на рабочем месте. Для реализации предложенных инициатив в России целесообразно начать с разработки и реализации пилотных программ в отдельных субъектах Российской Федерации. Такой поэтапный подход позволит протестировать модель в различных социально-экономических и институциональных условиях, наладить координацию между службами занятости, здравоохранения и социальной защиты, а также сформировать кадровую и методическую базу, необходимую для масштабного распространения. Кроме того, реализация пилотных проектов создаст условия для сбора эмпирических данных, необходимых для оценки эффективности программ, с использованием экспериментальных и квазиэкспериментальных методов (таких как метод разницы в разницах и этчтинг на основе меры склонности). Это, в свою очередь, позволит обосновать экономическую целесообразность их масштабного внедрения.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Аганбегян А.Г. Демография и здравоохранение на рубеже веков. М.: Дело, 2016.
2. Здоровье во всех стратегиях: использование возможностей, реализация стратегий. Под ред. К. Леппо и др. Хельсинки: Министерство социального обеспечения и здравоохранения Финляндии, 2013.
3. Кисарева С.В. Япония: меры в сфере трудоустройства пожилых работников // Молодой ученый. 2023. Т. 32, № 479. С. 54–58. URL: <https://moluch.ru/archive/479/105385/> (дата обращения: 12.08.2025).
4. Кулагина Е.В. Занятость лиц с инвалидностью: возможности, приоритеты и результаты в государствах благосостояния. Часть вторая // Социологическая наука и социальная практика. 2025. Т. 13, № 1. С. 117–141.
5. Кучмаева О.В. Занятость инвалидов в регионах России: состояние, дифференциация, факторы // Статистика и экономика. 2020. Т. 17, № 5. С. 27–37.
6. Alcan S., Özsoy O. Relation between wage and health in Turkey // *Panoeconomicus*. 2020. Vol. 67, no. 1. P. 111–126. DOI:10.2298/PAN170120011A
7. Batty E., Crisp R., Gilbertson J., Martin P., Pardoe J., Parkes S., Sanderson E., Scullion L., Wilson I. Working well: early help. Final annual report 2022. Sheffield: Centre for Regional Economic and Social Research (CRESR), Sheffield Hallam University, 2022. DOI:10.7190/cresr.2022.6213791987

8. Black C.D., Frost D. Health at work – an independent review of sickness absence. London, TSO, 2011. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7a1163e5274a319e7779eb/health-at-work.pdf> (дата обращения: 12.08.2025).
9. Black C.M. Working for a healthier tomorrow: Dame Carol Black's review of the health of Britain's working age population. London, TSO, 2008. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c55bee5274a1b0042313c/hwwb-working-for-a-healthier-tomorrow.pdf> (дата обращения: 12.08.2025).
10. Böckerman P., Ilmakunnas P. Unemployment and self-assessed health: evidence from panel data // *Health Economics*. 2009. Vol. 18, no 2. P. 161–179. DOI:10.1002/HEC.1361
11. Bramwell D., Coleman A., Gartland N., Clayson A., Van Tongeren M., Carder M. User research into referrals to expert work and health services: Final Report of Phase 2 research. Manchester: Policy Research Unit in Commissioning and the Healthcare System, Manchester Centre for Health Economics, 2023. URL: https://pure.manchester.ac.uk/ws/portalfiles/portal/279400245/GP_WH_User_Research_Final_Report_August_2023.pdf (дата обращения: 12.08.2025).
12. Brown J., Demou E., Tristram M.A., Gilmour H., Sanati K.A., Macdonald E.B. Employment status and health: understanding the health of the economically inactive population in Scotland // *BMC Public Health*. 2012. Vol. 12, art. no. 327. DOI:10.1186/1471-2458-12-327
13. Carlier B.E. Schuring M., Lötters F.J., Bakker B., Borgers N., Burdorf A. The influence of re-employment on quality of life and self-rated health, a longitudinal study among unemployed persons in the Netherlands // *BMC Public Health*. 2013. Vol. 13. P. 503. DOI:10.1186/1471-2458-13-503
14. Crawshaw P., Gray J., Haighon C., Lloyd S. Health inequalities and health-related economic inactivity: Why good work needs good health // *Public Health in Practice*. 2024. Vol. 8. P. 100555.
15. Drydakis N. The Effect of Unemployment on Self-Reported Health and Mental Health in Greece from 2008 to 2013: A Longitudinal Study before and during the Financial Crisis // *Social Science & Medicine*. 2015. Vol. 128. P. 43–51. DOI:10.1016/J.SOCSCIMED.2014.12.025
16. Freiler A. et al. Glossary for the implementation of Health in All Policies (HiAP) // *Journal of Epidemiology and Community Health*. 2013. Vol. 67. P. 1068–1072.
17. Gebel M., Voßemer J. The impact of employment transitions on health in Germany. A difference-in-differences propensity score matching approach // *Social Science & Medicine*. 2014. Vol. 108. P. 128–136. DOI:10.1016/J.SOCSCIMED.2014.02.039
18. Gee R., Bevan S., Quadrello T. Fit for work? Musculoskeletal disorders and the Dutch labour market. London, The Work Foundation, 2009.
19. Gloster R., Marvell R., Huxley C. Fit for Work: Final Report of a Process Evaluation. Research Report 959. 2018. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b23ca4940f0b634b73dbf5b/fit-for-work-final-report-of-a-process-evaluation.pdf> (дата обращения: 12.08.2025).

20. Grossman M. On the concept of health capital and the demand for health // *Journal of Political Economy*. 1972. Vol. 80, no. 2. P. 223–255.
21. Hasmanova Marhankova J., Fries-Tersch E. Safer and healthier at work at any age: Country inventory Czech Republic. European Agency for Safety and Health at Work, 2016.
22. Hinrichs S., Bromberg T., Fries-Tersch E. Safer and healthier at work at any age: Country inventory Germany. European Agency for Safety and Health at Work, 2016.
23. Hitchcock A., Pickles C., Riggs A. The Work and Health Programme: Levelling the playing field. Reform, 2016. URL: https://bigsocietycapital.fra1.cdn.digitaloceanspaces.com/media/documents/The_Work_and_Health_Programme_-_levelling_the_playing_field_-_Reform_-_2016.pdf (дата обращения: 12.08.2025).
24. Jahoda M. Employment and unemployment: a social-psychological analysis. Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
25. Johansson E., Böckerman P., Lundqvist A. Self-reported health versus biomarkers: does unemployment lead to worse health? // *Public Health*. 2020. Vol. 179. P. 127–134. DOI:10.1016/J.PUHE.2019.10.005
26. Kaneva M., Zafarjonova M. The Impact of Employment Transition on Self-reported Health in Russia (2015–2022) // *Population and Economics*. 2026. (in print).
27. Kaneva M. The Application of Quasi-Experimental Approaches to the Analysis of the Relationship Between Employment and Health // *Panoeconomicus*. 2024. P. 1–27. DOI:10.2298/PAN230130018K
28. Kolybashkina N., Sukhova A., Ustinova M., Demianova A., Shubina D. Barriers and Opportunities to Employment for Persons with Disabilities in the Russian Federation. Washington, DC, International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2021. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/09932000512221061/pdf/P176669056fc9602008a55032965cb683b9.pdf> (дата обращения: 16.08.2025).
29. Lelliott P., Tulloch S., Boardman J., Harvey S., Henderson M., Knapp M. Health, work and wellbeing. London, The Royal College of Psychiatrists, 2008. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c194640f0b645ba3c6af5/hwwb-mental-health-and-work.pdf> (дата обращения: 12.08.2025).
30. Magnavita N. et al. Workplace health promotion programs in different areas of Europe // *Epidemiology Biostatistics and Public Health*. 2017. Vol. 14, no. 2. P. e12439-1–e12439-8.
31. Marmont M., Bell R. Fair society, healthy lives // *Public Health*. 2012. Vol. 126, Suppl. 1. P. S4–S10. DOI:10.1016/j.puhe.2012.05.014
32. Marshall T., Goldberg R.W., Braude L., Dougherty R.H., Daniels A.S., Ghose S.S., George P., Delphin-Rittmon M.E. Supported employment: assessing the evidence // *Psychiatric Services* (Washington, D.C.). 2014. Vol. 65, no. 1. P. 16–23. DOI:10.1176/appi.ps.201300262
33. Melkas T. Health in all policies as a priority in Finnish health policy // *Scandinavian Journal of Public Health*. 2013. Vol. 41, Suppl. 11. P. 3–28.

34. Mincer J. Investment in human capital and personal income distribution // *Journal of Political Economy*. 1958. Vol. 66, no. 4. P. 281–302.
35. Newton B., Gloster R. Summary: Evaluation of the Health-led Employment Trials. Research and analysis, 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/health-led-employment-trials-evaluation/summary-evaluation-of-the-health-led-employment-trials> (дата обращения: 12.08.2025).
36. OECD. Organisation of public employment services at the local level in Sweden // *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*. 2023. No. 2023/03. Paris, OECD Publishing. DOI:10.1787/24edca19-en
37. Pinto A.D., Hassen N., Craig-Neil A. Employment intervention in health settings: A systematic review and synthesis // *Annals of Family Medicine*. 2018. Vol. 16, no. 5. P. 447–460.
38. Puska P., Stahl T. Health in All Policies – The Finnish initiative: Background, principles and other issues // *The Annual Review of Public Health*. 2010. Vol. 31. P. 315–328.
39. Reeves A., Stuckler D. Labour market policy and health: structured review of the bidirectional relationship // *Public health panorama*. 2016. Vol. 2, no. 2. P. 117–247.
40. Ronchetti J., Terriau A. Impact of unemployment on self-perceived health // *European Journal Health Economics*. 2019. No. 20. P. 879–889. DOI:10.1007/s10198-019-01050-5
41. Schultz I., Stowell A., Feuerstein M., Gatchell R. Models of return to work for musculoskeletal disorders // *Journal of Occupational Rehabilitation*. 2007. Vol. 17. P. 327–352.
42. Schuring M., Mackenbach J., Voorham T., Burdorf A. The Effect of Re-employment on Perceived Health // *Journal of Epidemiology & Community Health*. 2011. Vol. 65, no. 7. P. 639–644. DOI:10.1136/JECH.2009.103838
43. Skriabikova O., Cavaco Y., Fries-Tersch E. Safer and healthier at work at any age: Country inventory the Netherlands. European Agency for Safety and Health at Work, 2016.
44. Stauder J. Unemployment, unemployment duration, and health: selection or causation? // *The European Journal of Health Economics*. 2019. Vol. 20. P. 59–73. DOI:10.1007/s10198-018-0982-2
45. Vaalavuo M. Deterioration in health: What is the role of unemployment and poverty? // *Scandinavian Journal of Public Health*. 2016. Vol. 44, no. 4. P. 347–353. DOI:10.1177/1403494815623654
46. Van Rijn R.M., Carlier B.E., Schuring M., Burdorf A. Work as treatment? The effectiveness of re-employment programs for unemployed persons with severe mental health problems on health and quality of life: a systematic review and meta-analysis // *Occupational and Environmental Medicine*. 2016. Vol. 1. P. 1–5. DOI:10.1136/oemed-2015-103121
47. Waddell G., Burton A.K. *Is work good for your health and well-being?* London, TSO, 2006.
48. Waddell G., Burton A.K., Kendall N. *Vocational Rehabilitation: What works, for whom, and when?* London, TSO, 2008. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7ccd8bed915d6b29fa8c2b/hwwb-vocational-rehabilitation.pdf> (дата обращения: 12.08.2025).

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Every age counts. The Federal government demographic strategy. Berlin, Federal Ministry of Interior, Germany, 2012.
2. Memorandum submitted by the Health and Safety Executive. 2006. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmworkpen/1143/6052402.htm> (дата обращения: 12.08.2025).
3. Corporate report. DWP annual report and accounts 2021 to 2022. London, Department for Work and Pensions, 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/dwp-annual-report-and-accounts-2021-to-2022/dwp-annual-report-and-accounts-2021-to-2022> (дата обращения: 12.08.2025).
4. Health-led employment trials evaluation: Synthesis report. DWP Research Report No. 1025. Department for Work and Pensions. 2022. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/643fb02822ef3b000f66f494/health-led-trials-evaluation-synthesis-report.pdf> (дата обращения: 26.09.2025).
5. Work and Health Programme Evaluation: Synthesis Report. Исследовательский отчет DWP Research Report No. 1044. Department for Work and Pensions. 2023. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65a6759b867cd800135ae927/work-and-health-programme-evaluation-synthesis-report.pdf> (дата обращения: 26.09.2025).

REFERENCES

1. Aganbegyan, A.G. (2016) *Demography and healthcare at the turn of the century*. Moscow: Delo. (In Russian).
2. Alcan, S., and Özsoy, O. (2020) 'Relation between wage and health in Turkey', *Panoeconomicus*, 67(1), pp. 111–126. DOI:10.2298/PAN170120011A
3. Batty, E., Crisp, R., Gilbertson, J., Martin, P., Pardoe, J., Parkes, S., Sanderson, E., Scullion, L., and Wilson, I. (2022) *Working Well: Early Help. Final Annual Report 2022*. Sheffield: Centre for Regional Economic and Social Research (CRESR), Sheffield Hallam University. DOI:10.7190/cresr.2022.6213791987
4. Black, C.D., and Frost, D. (2011) *Health at work – an independent review of sickness absence*. London: TSO. Available at: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7a1163e5274a319e7779eb/health-at-work.pdf> (accessed 12 August 2025).
5. Black, C.M. (2008) *Working for a healthier tomorrow: Dame Carol Black's review of the health of Britain's working age population*. London: TSO. Available at: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c55bee5274a1b0042313c/hwwb-working-for-a-healthier-tomorrow.pdf> (accessed 12 August 2025).
6. Böckerman, P., and Ilmakunnas, P. (2009) 'Unemployment and self-assessed health: evidence from panel data', *Health Economics*, 18(2), pp. 161–179. DOI:10.1002/hec.1361

7. Bramwell, D., Coleman, A., Gartland, N., Clayson, A., Van Tongeren, M., and Carder, M. (2023) *User research into referrals to expert work and health services: Final Report of Phase 2 research*. Manchester: Policy Research Unit in Commissioning and the Health-care System, Manchester Centre for Health Economics. Available at: https://pure.manchester.ac.uk/ws/portalfiles/portal/279400245/GP_WH_User_Research_Final_Report_August_2023.pdf (accessed 12 August 2025).
8. Brown, J., Demou, E., Tristram, M.A., Gilmour, H., Sanati, K.A., and Macdonald, E.B. (2012) 'Employment status and health: understanding the health of the economically inactive population in Scotland', *BMC Public Health*, (12), p. 327. DOI:10.1186/1471-2458-12-327
9. Carlier, B.E., Schuring, M., Lötters, F.J., Bakker, B., Borgers, N., and Burdorf, A. (2013) 'The influence of re-employment on quality of life and self-rated health: a longitudinal study among unemployed persons in the Netherlands', *BMC Public Health*, (13), p. 503. DOI:10.1186/1471-2458-13-503
10. Crawshaw, P., Gray, J., Haighon, C., and Lloyd, S. (2024) 'Health inequalities and health-related economic inactivity: Why good work needs good health', *Public Health in Practice*, (8), p. 100555. DOI:10.1016/j.puhip.2023.100555
11. Drydakis, N. (2015) 'The effect of unemployment on self-reported health and mental health in Greece from 2008 to 2013: A Longitudinal study before and during the financial crisis', *Social Science & Medicine*, 128, pp. 43–51. DOI:10.1016/J.SOCSCIMED.2014.12.025
12. Freiler, A. et al. (2013) 'Glossary for the implementation of Health in All Policies (HiAP)', *Journal of Epidemiology and Community Health*, 67, pp. 1068–1072.
13. Gebel, M., and Voßemer, J. (2014) 'The impact of employment transitions on health in Germany: A difference-in-differences propensity score matching approach', *Social Science & Medicine*, 108, pp. 128–136. DOI:10.1016/J.SOCSCIMED.2014.02.039
14. Gloster, R., Marvell, R., and Huxley, C. (2018) *Fit for Work: Final Report of a Process Evaluation*. Research Report 959. Available at: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b23ca4940f0b634b73dbf5b/fit-for-work-final-report-of-a-process-evaluation.pdf> (accessed 12 August 2025).
15. Grossman, M. (1972) 'On the concept of health capital and the demand for health', *Journal of Political Economy*, 80(2), pp. 223–255.
16. Hasmanova Marhankova, J., and Fries-Tersch, E. (2016) *Safer and healthier at work at any age: Country inventory Czech Republic*. European Agency for Safety and Health at Work.
17. Hinrichs, S., Bromberg, T., and Fries-Tersch, E. (2016) *Safer and healthier at work at any age: Country inventory Germany*. European Agency for Safety and Health at Work.
18. Hitchcock, A., Pickles, C., and Riggs, A. (2016) *The Work and Health Programme: Levelling the playing field. Reform*. Available at: https://bigsocietycapital.fra1.cdn.digitalocean.spaces.com/media/documents/The_Work_and_Health_Programme_-_levelling_the_playing_field_-_Reform_-_2016.pdf (accessed 12 August 2025).
19. Jahoda, M. (1982) *Employment and unemployment: a social-psychological analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

20. Johansson, E., Böckerman, P. and Lundqvist, A. (2020) 'Self-reported health versus bio-markers: does unemployment lead to worse health?', *Public Health*, 179, pp. 127–134. DOI:10.1016/J.PUHE.2019.10.005
21. Kaneva, M. (2024) 'The application of quasi-experimental approaches to the analysis of the relationship between employment and health', *Panoeconomicus*, pp. 1–27. DOI:10.2298/PAN230130018K
22. Kaneva, M. and Zafarjonova, M. (2026) 'The impact of employment transition on self-reported health in Russia (2015–2022)', *Population and Economics* (in print). (In Russian).
23. Kisareva, S.V. (2023) 'Japan: measures in the field of employment of elderly workers', *Young Scientist*, 32(479), pp. 54–58. Available at: <https://moluch.ru/archive/479/105385/> (accessed 12 August 2025). (In Russian).
24. Kolybashkina, N., Sukhova, A., Ustinova, M., Demianova, A. and Shubina, D. (2021) *Barriers and Opportunities to Employment for Persons with Disabilities in the Russian Federation*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099320005122221061/pdf/P176669056fc9602008a55032965cb683b9.pdf> (accessed 16 August 2025).
25. Kuchmaeva, O.V. (2020) 'Employment of persons with disabilities in Russian regions: state, differentiation, factors', *Statistics and Economics*, 17(5), pp. 27–37. (In Russian).
26. Kulagina, E.V. (2025) 'Employment of persons with disabilities: opportunities, priorities and results in welfare states. Part two', *Sociological Science and Social Practice*, 13(1), pp. 117–141. (In Russian).
27. Lelliott, P., Tulloch, S., Boardman, J., Harvey, S., Henderson, M., and Knapp, M. (2008) *Health, work and wellbeing*. London: The Royal College of Psychiatrists. Available at: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c194640f0b645ba3c6af5/hwwb-mental-health-and-work.pdf> (accessed 12 August 2025).
28. Leppo, K. et al. (eds) (2013) *Health in All Policies: Seizing opportunities, implementing strategies*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health of Finland. (In Russian).
29. Magnavita, N. et al. (2017) 'Workplace health promotion programs in different areas of Europe', *Epidemiology Biostatistics and Public Health*, 14(2), pp. e12439-1 – e12439-8.
30. Marmont, M. and Bell, R. (2012) 'Fair society, healthy lives', *Public Health*, 126 (Suppl. 1), pp. S4–S10. DOI:10.1016/j.puhe.2012.05.014
31. Marshall, T., Goldberg, R.W., Braude, L., Dougherty, R.H., Daniels, A.S., Ghose, S.S., George, P., and Delphin-Rittmon, M.E. (2014) 'Supported employment: assessing the evidence', *Psychiatric Services (Washington, D.C.)*, 65(1), pp. 16–23. DOI:10.1176/appi.ps.201300262
32. McGee, R., Bevan, S., and Quadrello, T. (2009) *Fit for work? Musculoskeletal disorders and the Dutch labour market*. London: The Work Foundation.
33. Melkas, T. (2013) 'Health in all policies as a priority in Finnish health policy', *Scandinavian Journal of Public Health*, 41(Suppl. 11), pp. 3–28.

34. Mincer, J. (1958) 'Investment in human capital and personal income distribution', *Journal of Political Economy*, 66(4), pp. 281–302.
35. Newton, B., and Gloster, R. (2023) *Summary: Evaluation of the Health-led Employment Trials*. Research and analysis. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/health-led-employment-trials-evaluation/summary-evaluation-of-the-health-led-employment-trials> (accessed 12 August 2025).
36. OECD (2023) 'Organisation of public employment services at the local level in Sweden', *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, No. 2023/03. Paris.
37. Pinto, A.D., Hassen, N., and Craig-Neil, A. (2018) 'Employment intervention in health settings: a systematic review and synthesis', *Annals of Family Medicine*, 16(5), pp. 447–460.
38. Puska, P., and Stahl, T. (2010) 'Health in All Policies – The Finnish initiative: Background, principles and other issues', *The Annual Review of Public Health*, 31, pp. 315–328.
39. Reeves, A., and Stuckler, D. (2016) 'Labour market policy and health: structured review of the bidirectional relationship', *Public Health Panorama*, 2(2), pp. 117–247.
40. Ronchetti, J., and Terriau, A. (2019) 'Impact of unemployment on self-perceived health', *European Journal Health Economics*, 20, pp. 879–89. DOI:10.1007/s10198-019-01050-5
41. Schultz, I., Stowell, A., Feuerstein, M., and Gatchell, R. (2007) 'Models of return to work for musculoskeletal disorders', *Journal of Occupational Rehabilitation*, 17, pp. 327–352.
42. Schuring, M., Mackenbach, J., Voorham, T., and Burdorf, A. (2011). 'The effect of re-employment on perceived health', *Journal of Epidemiology & Community Health*, 65(7), pp. 639–644. DOI:10.1136/JECH.2009.103838
43. Skriabikova, O., Cavaco, Y., and Fries-Tersch, E. (2016) *Safer and healthier at work at any age: Country inventory the Netherlands*. European Agency for Safety and Health at Work.
44. Stauder, J. (2019) 'Unemployment, unemployment duration, and health: selection or causation?', *The European Journal of Health Economics*, 20, pp. 59–73. DOI:10.1007/s10198-018-0982-2
45. Vaalavuo, M. (2016) 'Deterioration in health: What is the role of unemployment and poverty?', *Scandinavian Journal of Public Health*, 44(4), pp. 347–353. DOI:10.1177/1403494815623654
46. Van Rijn, R.M., Carlier, B.E., Schuring, M., and Burdorf, A. (2016) 'Work as treatment? The effectiveness of re-employment programs for unemployed persons with severe mental health problems on health and quality of life: A systematic review and meta-analysis', *Occupational and Environmental Medicine*, 73(1), pp. 1–5. DOI:10.1136/oemed-2015-103121
47. Waddell, G., and Burton, A.K. (2006) *Is work good for your health and well-being?* London: TSO.
48. Waddell, G., Burton, A.K., and Kendall, N. (2008) *Vocational Rehabilitation: What works, for whom, and when?* London: TSO. Available at: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7ccd8bed915d6b29fa8c2b/hwwb-vocational-rehabilitation.pdf> (accessed 12 August 2025).

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Federal Ministry of Interior (2012) *Every age count. The Federal government demographic strategy*. Berlin: Federal Ministry of Interior, Germany.
2. Health and Safety Executive (2006) *Memorandum submitted by the Health and Safety Executive*. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmworpen/1143/6052402.htm> (accessed 12 August 2025).
3. Department for Work and Pensions (2022) *DWP annual report and accounts 2021 to 2022*. London: DWP. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/dwp-annual-report-and-accounts-2021-to-2022/dwp-annual-report-and-accounts-2021-to-2022> (accessed 12 August 2025).
4. Department for Work and Pensions (2022) *Health-led Employment Trials Evaluation: Synthesis Report*. DWP Research Report No. 1025. London: Department for Work and Pensions. Available at: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/643fb02822ef3b000f66f494/health-led-trials-evaluation-synthesis-report.pdf> (accessed 26 September 2025).
5. Department for Work and Pensions (2023) *Work and Health Programme evaluation: synthesis report*. DWP Research Report No. 1044. London: Department for Work and Pensions. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/work-and-health-programme-evaluation-synthesis-report> (accessed 26 September 2025).

Статья поступила в редакцию 26.08.2025;
одобрена после рецензирования 16.10.2025;
принята к публикации 19.11.2025.

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 «О нас» – «Отправка материалов» – «Руководство для авторов».

Уважаемые читатели!

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

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка»

Том 1. Газеты и журналы

Подписной индекс – 81224

Подписано в печать 04.12.2025. Формат 60х88^{1/8}
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 200 экз.

НИУ ВШЭ
101000 Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 12631

Отпечатано ООО «Фотоэксперт»,
109316, Москва, Волгоградский проспект, 42