

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 2

2022

Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издается с 2007 г.

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

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

М О С К В А

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор –
ЯКОБСОН Лев Ильич

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

Члены редакционного совета

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

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

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

Отв. секретарь: Захарова И.А.

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

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

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

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

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

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

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

Editorial Council

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

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

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

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russian Federation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY
HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

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

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

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

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

The following key issues are addressed:

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

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

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

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

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

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

Pre-Press – Vladimir A. Medvedev

Our address:

National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation
Tel./fax: +7 495 624-06-39; E-mail: vgmu@hse.ru; Web: <http://vgmu.hse.ru>

Certificate of registration of the mass media PI N ΦC77-66611 of August 8, 2016. Issued by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications.

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

«ЧТО НЕОБХОДИМО ДЛЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ?». КРУГЛЫЙ СТОЛ, 24.03.2022	7
Борщевский Г.А. СОВРЕМЕННЫЙ ДИСКУРС ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ: ВЗГЛЯД СКВОЗЬ ПРИЗМУ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПАРАДИГМ	34
Дмитриева Н.Е., Минченко О.С., Рыльских Е.В. ЦИФРОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ КАК СУБЪЕКТ И ОБЪЕКТ РЕГУЛИРОВАНИЯ, ИЛИ КАК ПЛАТФОРМЫ ИЗМЕНЯЮТ СИСТЕМУ ГОСУПРАВЛЕНИЯ.....	60
Камолов С.Г., Варос А.А., Крибиц А., Алашкевич М.Ю. ДОМИНАНТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В РОССИИ, ГЕРМАНИИ И США.....	85
Козоногова Е.В., Дубровская Ю.В., Русинова М.Р., Иванов П.В. ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ ПРИОРИТЕТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ ИХ ОТРАСЛЕВОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ НА ОСНОВЕ <i>TEXT MINING</i>	106
Брусов А.С. КОНЦЕПЦИЯ <i>AGILE</i> : ВОЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ (ОБЗОР ПУБЛИКАЦИЙ).....	134
Сенчихин С.П. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ	159

РЕЦЕНЗИЯ

Емельянов А.С., Залоило М.В. ПРИМЕНЕНИЕ ТЕХНОЛОГИЙ РАСПРЕДЕЛЕННОГО РЕЕСТРА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПРАВОВЫЕ РИСКИ: МОНОГРАФИЯ / Э.В. ТАЛАПИНА, В.Н. ЮЖАКОВ, А.А. ЕФРЕМОВ, И.А. ЧЕРЕШНЕВА. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 314 с.	180
---	-----

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

WHAT IS NECESSARY FOR THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN PUBLIC SERVICE? <i>ROUND TABLE. 24.03.2022</i>	7
Borshchevsky G.A.	
MODERN DISCOURSE OF CIVIL SERVICE IN RUSSIA: A VIEW THROUGH THE PRISM OF ADMINISTRATIVE PARADIGMS	34
Dmitrieva N.E., Minchenko O.S., Rylskikh E.V.	
DIGITAL PLATFORMS AS A REGULATOR AND THE REGULATED SUBJECT, OR HOW PLATFORMS CHANGE THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION.	60
Kamolov S.G., Varos A.A., Kriebitz A., Alashkevich M.Y.	
DOMINANTS OF NATIONAL STRATEGIES FOR THE DEVELOPMENT OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN RUSSIA, GERMANY, AND THE USA.	85
Kozonogova E.V., Dubrovskaya Yu.V., Rusinova M.R., Ivanov P.V.	
ASSESSMENT OF COMPLIANCE OF STRATEGIC DEVELOPMENT PRIORITIES OF REGIONS WITH THEIR INDUSTRY SPECIALIZATION BASED ON TEXT MINING	106
Brusov A.S.	
AGILE: OPPORTUNITIES AND PERSPECTIVES OF APPLICATION IN PUBLIC ADMINISTRATION (<i>LITERATURE REVIEW</i>)	134
Senchikhin S.P.	
ORGANIZATIONAL PROBLEMS OF ENSURING SECURITY IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS AND WAYS TO SOLVE THEM	159

BOOK REVIEW

Emelyanov A.S., Zaloilo M.V.	
TALAPINA, E.V., YUZHAKOV, V.N., EFREMOV, A.A. AND CHERESHNEV, I.A. (2021) APPLICATION OF DISTRIBUTED REGISTRY TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION: OPPORTUNITIES AND LEGAL RISKS: MONOGRAPH. <i>Moscow: Publishing House "Delo" RANEPa, 314 p.</i>	180

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ЧТО НЕОБХОДИМО ДЛЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ?»

24.03.2022 состоялся круглый стол журнала «Вопросы государственного и муниципального управления», посвященный развитию государственной гражданской службы. В обсуждении приняли участие: **Барабашев Алексей Георгиевич**, заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; **Баснак Дмитрий Валерьевич**, заместитель директора Департамента кадров Правительства Российской Федерации; **Вахнин Леонид Евгеньевич**, заместитель директора Департамента проектной деятельности и государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации; **Дьячков Тимур Вячеславович**, заместитель директора Департамента по развитию человеческого капитала Счетной палаты Российской Федерации; **Клименко Андрей Витальевич**, руководитель Департамента государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; **Клищ Николай Николаевич**, директор Центра развития государственной службы Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; **Корчагин Руслан Николаевич**, и.о. директора Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; **Мурашев Игорь Андреевич**, заместитель председателя Комитета государственной службы и кадровой политики Администрации Губернатора Санкт Петербурга – начальник отдела оценки и кадровых резервов; **Приятелев Вячеслав Викторович**, председатель Общественной палаты Вологодской области; **Якобсон Лев Ильич**, вице-президент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Материал подготовила *И. А. Зверева* – кандидат философских наук, заместитель главного редактора журнала «Вопросы государственного и муниципального управления. Public Administration Issues».

А. В. Клименко: мы собрались для обсуждения темы, занимающей одно из центральных мест в области государственного управления. В рамках этого круглого стола хотелось бы не только подвести некоторые итоги, но и акцентировать проблемы современного этапа развития госслужбы, наметить перспективы. В начале нашей встречи я хочу попросить Льва Ильича Якобсона – редактора нашего журнала – сказать несколько слов о целях нашего круглого стола и ожиданиях журнала.

Л. И. Якобсон: добрый день, коллеги. В этом году Высшей школе экономики исполняется 30 лет. И мы намерены, отмечая этот юбилей, оглянуться на то, что нам удалось в самых разных областях, а что удалось не совсем или не удалось вовсе. Честно скажу, первого гораздо больше. Ну а что касается неудач, анализируем их и извлекаем уроки на будущее.

Одна из важных областей нашей активности на протяжении десятилетий – разработка рекомендаций по совершенствованию государственного управления. В данном случае я имею в виду систему государственного управления в широком смысле, включающую не только государственную службу, собственно административные процедуры, но и многое другое, например, то, что касается формирования и исполнения бюджета, государственных закупок, цифровизации государственного аппарата и т.д. Все это – тематика журнала «Вопросы государственного и муниципального управления», на площадке которого мы с вами собрались. В течение юбилейного года на этой площадке будут проводиться круглые столы по темам, которыми специалисты нашего университета занимались особенно плотно, и, как нам представляется, эти люди сумели внести значимый вклад в решение важных для общества проблем. Мы относим к этому ряду, в том числе, проблемы совершенствования государственной службы. Тема государственной службы в каком-то смысле центральная для проблематики государственного управления в целом. Закономерно, что специалисты Высшей школы экономики уделяют ей приоритетное внимание уже более двадцати лет. Они непосредственно участвовали в подготовке федеральных законов и многих подзаконных актов по этой тематике, регулярно представляют государственным органам соответствующую аналитику и рекомендации. Нам исключительно близко понимание того, что эффективная государственная служба критически необходима для решения по сути любых проблем, с которыми сталкивается наша страна. Помнить об этом особенно важно в нынешние сложные времена. Впрочем, не припомню, когда времена были простыми. Возвращаюсь к замыслу журнала: в каждом его номере в нынешнем году будут публиковаться материалы круглых столов, для участия в которых мы приглашаем как видных ученых, так и практиков, известных инновационными решениями и немалыми успехами. Рад, что состав участников сегодняшней дискуссии полностью отвечает этому принципу. Мы рассчитываем на заинтересованный и предельно откровенный обмен мнениями. Уверен, что он окажется интересным и полезным самим участникам и, конечно же, аудитории нашего журнала. Большое спасибо.

А. В. Клименко: уважаемые коллеги, предлагаю начать наш разговор. Напомню, что в приглашении к круглому столу был обозначен предпола-

гаемый для обсуждения круг вопросов, включающий и современные требования к государственной службе, и действенность имеющихся стимулов, и привлекательность госслужбы и др. Но для начала нашей дискуссии хотел бы попросить Алексея Георгиевича Барабашева поделиться его видением результатов прошедшего этапа развития российской госслужбы и актуальной на данный момент проблематикой.

А. Г. Барабашев: уважаемые коллеги, я благодарен за то, что мне предоставлена возможность выступить на столь представительном собрании со вступительным историческим обзором реформы государственной службы России за прошедшие 30 лет со времени начала отечественной реформы государственной службы в 1992 г.

Реформа российской государственной службы в разное время называлась по-разному – то реформа, то модернизация, то совершенствование государственной службы. Вначале закрепилось понятие «реформа государственной службы». Потом планка масштаба и «радикальности» изменений была снижена, и в конце 1990-х гг. заговорили о модернизации. Затем, в начале 2000-х гг., снова вернулись к замыслу провести полноценную реформу, однако к концу десятилетия перешли к менее амбициозному понятию «совершенствование». За этой сменой понятий скрывались разные пожелания, разные предчувствия того, что можно сделать, а что сделать нельзя. И результаты тоже нельзя оценить ни как полностью провальные, ни как абсолютно успешные. Жизнь оказалась намного сложнее дихотомии «успех – неудача». Изменения государственной службы России – комплексный и непростой процесс, который вовлекал в себя в течение этих 30 лет множество людей – и не только профессионалов, практиков и теоретиков, аналитиков государственной службы, но и все общество. Конечно, российская история реформы государственной службы по международным меркам достаточно короткая, но она емкая, и применительно к нашей стране можно говорить о непростом пути реформирования государственного аппарата.

С 1992 г., когда государственная служба Российской Федерации только устанавливалась, преобладали оптимистичные представления о том, что профессиональную и эффективную государственную службу мы создадим быстро. Для этого надо «всего лишь» запустить процесс высшего образования в области государственного и муниципального управления, провести краткосрочное повышение квалификации для уже работающих кадров, а также одномоментно осуществить массовую аттестацию государственных служащих, выведя из аппарата непрофессиональные кадры. Однако аттестация, как только она началась, показала, что западные критерии профессионализма кадров для нас плохо применимы, они «не ложатся на наши реалии», западные кейсы в России не работают. Следование этим критериям с неизбежностью привело бы к массовым увольнениям из-за профнепригодности кадров (а откуда было взяться другим кадрам, если наука и новая практика госуправления в России только устанавливались?). Ни соответствующим образованием, ни теми компетенциями, которые требуются для профессиональной государственной службы, никто толком не обладал.

Если в начале первого этапа реформы государственной службы (1992–1995 гг.) еще присутствовал энтузиазм, то через несколько лет, ближе ко времени окончания первого этапа (1997–1999 гг.), уже было понимание, что существенного прогресса, серьезных изменений добиться не удалось. Сегодня, по прошествии лет, достаточно ясно, что на каждом из трех этапов отечественного реформирования государственной службы, условно датируемых периодами 1992–1999 гг., 2000–2012 гг. и с 2013 по настоящее время, настроения варьировались не только в среде государственных служащих, но и у политического руководства, и среди экспертов. Осмысление реформы на каждом из ее этапов проходило по траектории маятника с лагом в 7–12 лет из одного крайнего состояния в другое – от колоссального энтузиазма до ощущения, что ничего не получилось и что государственная служба – огромная махина, которую сдвинуть невозможно. Тем не менее после тридцатилетия реформы государственной службы, которой посвящен наш круглый стол, видно, что изменения происходили, они накапливались.

Например, в начале 1990-х гг. относительно того, какой должна быть профессиональная государственная служба, бытовали различные умозрительные конструкции. Например, всерьез воспринимались утверждения, что экспресс-аттестация и единократное повышение квалификации государственных служащих решат проблему формирования профессиональной государственной службы. Были и представления, что в государственный аппарат можно взять любого представителя бизнеса, без оценки уровня просоциальной мотивации, без осознания специфики работы в аппарате. Многие реформаторы наивно полагали, что можно через «боковой вход» принять на государственную службу персонал из бизнеса, скопировать в работе государственных органов принципы, по которым работают бизнес-структуры, и государство станет эффективным. Это были принесшие много печальных последствий заблуждения, проистекающие из энтузиазма реформаторов и из непонимания природы государства и бизнеса, различающихся по многим параметрам, а также не учитывающие социальную незрелость российского бизнеса.

В то же время были и те, кто предлагал создать абсолютно жесткую иерархическую веберовскую систему, полностью замкнутую, с отсутствием транслирования полномочий вниз, без формирования «плоских структур» горизонтальных взаимодействий. В первое десятилетие (первый этап реформы), да и добрую половину второго десятилетия существования российской государственной службы (до экватора второго этапа реформы) происходило постепенное избавление от наивного энтузиазма, накопление практического опыта и теоретического багажа для лучшего понимания, каким путем можно идти. В эти годы наша государственная служба и эксперты как губка впитывали разные представления о том, как может выглядеть профессиональный и эффективный государственный аппарат. Сталкивались и сравнивались разные подходы, оценивалась их применимость для России. Это и веберовские идеи, и менеджериальные (что госслужба должна оказывать услуги), а потом еще и общественно-государ-

ственное управление со структурами, ориентированными на взаимодействие с гражданским обществом. Каждая из конструкций предполагала свое видение, что такое хороший государственный служащий, в чем заключается эффективность и профессионализм.

В середине первого десятилетия 2000-х гг. появилось «консенсусное» представление о том, что такое профессиональная система госслужбы и что ей свойственно. Только тогда начали разрабатываться механизмы реального совершенствования государственной службы. И это, наверное, было основным достижением первого и частично второго этапов реформы – уяснение концептуальной рамки, в которой существует, движется, развивается государственная служба.

Этап 2000–2012 гг. ознаменовался как победами, так и неудачами. Основным же результатом стало достаточно продуманное, хотя и схематичное, законодательство. Системное законодательство о государственной службе Российской Федерации началось с Концепции реформирования государственной службы, которая с колоссальным трудом пробивалась к жизни. Она противоречила закону «Об основах государственной службы» от 1995 г.¹, который был эклектичен, хаотичен и неработоспособен, а его провалы заполнялись бесчисленными поправками. В этот период появились фундаментальные законы «О системе государственной службы»² и «О гражданской службе»³, а также большое количество развивающих эти законы указов и постановлений.

Однако говорить об успешном завершении этого этапа реформы госслужбы, наверное, было бы упрощением и искажением реальной ситуации. По мере продвижения маятник снова качнулся в сторону недовольства ситуацией, острого осознания того, что многое осталось невыполненным. В частности, не все виды государственной службы удалось четко сформировать. Что-то было сделано, а что-то нет. Многие коллеги, которые принимали участие в аналитике реформы, были разочарованы и отошли в сторону от исследований государственной службы. Их оптимистичное настроение – «еще немного, и все будет устроено правильно» – сменилось унынием, когда выяснялось, что задуманные и принятые законодательные новации работают, мягко говоря, неидеально.

Сейчас видно, что, конечно же, продвижение было. Законодательство было создано, оно до сих пор развивается, основа была заложена. Но я и, думаю, другие участники и исследователи реформы российской государственной службы сейчас понимаем, что огромная система государственной службы не может быть ни окончательно хорошей, ни окончательно плохой: главное, что она постепенно меняется (хотя мучительно медленно), причем с попятными шагами.

¹ Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.1995 N 119-ФЗ (последняя редакция).

² Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ (последняя редакция).

³ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (последняя редакция).

Важнейшее направление реформы на этапе 2000–2012 гг. было связано с программами реформирования и развития государственной службы, первая из которых стартовала в 2004 г. В ходе аналитических исследований, проводимых в рамках этих программ, появилось и окрепло новое поколение экспертов. В начале 2000-х гг. в аналитические мероприятия первой из программ была вовлечена молодежь. Многие из пришедших в качестве младших экспертов потом стали работать в госорганах и дошли до очень серьезных позиций. Благодаря массовому включению студентов, молодых преподавателей в обсуждение проблематики государственного аппарата, государственная служба получила импульс кадрового развития. Конечно, по мере эволюции программ стало ясно, что радужные перспективы имплементации аналитических разработок отодвигаются по разным причинам (ресурсные ограничения, отторжение существующей системой, потенциальная опасность от внедрения и т. д.). В итоге прагматически настроенные руководители того времени решили, что программы своей задачи не выполняют, и прекратилось финансирование мероприятий очередной программы реформирования госслужбы (оно было переведено в формат «за счет собственных средств государственных органов»).

Действительно, в программах реформирования и развития государственной службы были проблемы с финансированием, имелись логистические провалы, связанные с процедурами проведения конкурсов на исполнение мероприятий, была создана слишком сложная система управления программами и взаимоотношения госзаказчиков с координатором, приходилось считаться с зачастую недостаточным уровнем коллективов исполнителей, с разнородностью и плохой стыковкой аналитических рекомендаций, с фактом авральных работ в конце года для сдачи мероприятий, с демпингом по ценам. Однако программы дали эффект. Появилось поколение экспертов, воспитанное благодаря программам. Возникло огромное количество наработок – запас идей на будущее.

После 2012 г. в процессе реформирования государственной службы стартовал третий этап, начавшийся с аналитики и поощрения лучших региональных и ведомственных практик государственной и муниципальной службы. Впервые обратились к опыту региональных и муниципальных администраций, федеральных органов исполнительной власти, госкорпораций, которые генерируют новации. Эти новации стали учитываться с помощью проводимого Минтрудсоцразвития России конкурса лучших практик, послужившего своего рода стимулом дальнейшего развития государственной службы.

В настоящее время, на излете третьего этапа реформы, возникло ощущение, что практики практиками, но не хватает общих выводов, позволивших бы провести качественное и единообразное трансформирование всей системы государственной службы на основе лучших практик. Стало очевидно, что не все из таких региональных и частных организационных практик работы с кадрами и не везде могут быть применены, что есть границы, что фронт локальных практик состоит из маленьких участков, по которым происходит иногда плохо совместимое продвижение. Тем не менее прогресс

имеется. Хотя, конечно же, основная задача, как она ставилась в самом начале реформы и состоявшая в том, чтобы на основании отдельных лучших практик совершить унифицированное обновление всей системы государственной службы Российской Федерации, оказалась нерешаемой.

Заканчиваю вводный и схематичный обзор отечественной истории реформирования государственной службы за прошедшие 30 лет. Сейчас мы подошли к новому этапу, который нам еще предстоит осознать. Пути назад, возврата в прежние времена нет и не будет почти наверняка. И вот почему. Мы мыслили категориями «быстрее», «лучше», «выше», «больше средств, больше возможностей, больше услуг», «большая эффективность». Сегодня «выживание», «риски», «угрозы» и даже «смертельные угрозы» становятся основными импульсами для работы государственного аппарата. А это совершенно иное представление о профессионализме, намного больше ответственности при сильном ограничении ресурсов. В ближайшие годы ресурсов будет меньше, диапазон решений станет уже и основной акцент работы государства окажется не на улучшении сервисов, а на формировании быстрой и четкой реакции на экзистенциальные угрозы – на том, что раньше мы не считали основной задачей аппарата. Мы подходим к новому представлению о том, что такое профессионализм и каковы его составные качества, как его измерять. Например, как можно в настоящее время говорить о том, что эффективность государственного служащего – это исполнение поручений в срок? Прежние поручения мгновенно устаревают, следование шаблонам и стремление «сохранить прежний порядок» может привести в пропасть, хотя для многих коллег это было бы удобным и помогло бы им не потерять лицо. Требуется делать серьезные шаги в сторону переосмысления роли государственной службы в развитии России в условиях турбулентности, ограничения ресурсов и экзистенциальных угроз.

И последнее. Есть известный тезис, что какие бы реформы ни затевало государство, исполняет их обязательно госаппарат, государственная служба. С этой точки зрения реформирование государственной службы – это реформа реформ, это базовая реформа, потому что именно те, кто прошел через нее, будут осуществлять и осуществляют другие реформы. От качества государственной службы зависит то, как будет развиваться далее наша страна.

А. В. Клименко: спасибо, Алексей Георгиевич, за ваши оценки. Леонид Евгеньевич Вахнин просит слова.

Л. Е. Вахнин: Алексей Георгиевич, что такое 30 лет? В конце концов, в исторической перспективе совершенно небольшой срок, мыслить надо эпохами. Для меня очевидно, что та государственная гражданская служба, которая у нас сейчас есть, собственно говоря, создана на идеях Вебера 100–150-летней давности. Делалось это, конечно, для другой индустриальной эпохи, когда основу технологий составляли большие конструкции: именно они давали максимальный результат. Время изменилось. Мы сегодня живем в постиндустриальную эпоху, и спрос на тонкие технологии, на вариативность только возрастает. Например, в силу внешних факторов

у нас в стране сейчас назрела потребность в собственной ИТ-индустрии, следовательно, важность тонких технологий и необходимых для работы с ними знаний возрастет в разы. Естественно, это все отразится и на технологиях государственного управления. Уж если нам и смотреть на перспективы, на то, какой мы хотим видеть нашу госслужбу в XXI в., то следует серьезно поправить Вебера, осовременить его подходы с учетом имеющихся реалий.

Я со своей стороны предложил бы дополнить эти жесткие, детерминированные структуры другими – более гибкими и адаптивными – плоскими организационными структурами. Но как это сделать? Думаю, следует инициировать внутренние изменения системы, делая ставку на ее собственные элементы и заложенные в них возможности смыслового и институционального развития. В частности, на такие закреплённые Федеральным законом N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴ принципы, как профессионализм, компетентность и еще один принцип, на который мало обращалось внимания, – невмешательство в профессиональную служебную деятельность. За эти 15–17 лет толком не поняли, что за этим стоит. А это как раз может быть самостоятельность госслужащего в выполнении своих функций. Для этого ему нужны регламенты, в которых прописано, чем он занимается, и в этом смысле он самостоятелен. Он как часовой на посту: когда он там находится, он не подчиняется никому, он только выполняет свои обязанности, пока его не сменят. Вот примерно такой подход может быть применен и здесь. И необязательно всю систему перестраивать из иерархии в плоские структуры: это может превратиться в кампанейщину, в очередную программу по переходу на новую структуру, которая кончится также ничем. Речь идет о том, чтобы дополнить традиционную для формальных структур вертикаль новым типом организации, применяемым там, где важен не процесс, а результат. Это особенно актуально в межведомственных проектах.

Я всегда исходил из принципа 20/80, сформулированного итальянским ученым В. Парето, когда 20% ресурсов дают 80% результатов. Вот в эти 20% и надо закачать людей, способных работать самостоятельно, на какой бы высоте в иерархии они не находились. Ведущий специалист, который хорошо знает свое дело, иногда гораздо полезнее нескольких руководителей. Вот на что надо сделать ставку и исходить не только из того, чем предопределяется наше развитие как парадигма, но и из того, что мы хотим в итоге получить.

Если мы говорим о профессиональном и технологическом комфорте для гражданского служащего, о возможности развития его творческих сил в деятельности на благо государства и общества, то данная модель такому развитию будет способствовать. Потому что настоящий профессионал всегда хочет поработать самостоятельно. И в этом смысле предлагаемые за годы реформ концепции, когда госслужащих пытались разделить на руководи-

⁴ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (последняя редакция).

лей, аналитиков, специалистов, тоже не всегда уместны, потому что любой аналитик хочет заняться еще и синтезом: нельзя только что-то предлагать, хотелось бы и что-то сделать.

Государственный аппарат как политическая структура всегда стремится к тому, чтобы охватить все, а это переход от идейных предложений к практике их реализации. В этом смысле, конечно, надо сделать шаг, дать определенную свободу, но тогда и контроль будет более предметен. Если обязанности служащего, которые он выполняет самостоятельно, будут четко определены, то и контролировать его станет легче.

Система оценки труда тоже вписывается в эту схему. Оплата труда служащего происходит за выполненную конкретную работу. Если он ее не выполняет, значит, платить не за что. Это в какой-то мере, мне кажется, смягчит определенную конкуренцию внутри структур госслужбы, потому что сейчас все рвется в начальники, а если вы на своем собственном месте можете им выступать, например, как менеджер проекта, даже не вырастая в должности, то и рваться незачем. Можно расти в классном чине.

Вообще, с моей точки зрения, классификация чинов на первый, второй, третий должна показывать не просто ступеньки карьерной лестницы и отражать стаж, а скорее демонстрировать качество этого служащего, его профессионализм, выраженный в самостоятельности. Тогда чин приобретает реальное значение, я бы сказал, политическое. Первый класс – это доступ к самостоятельной работе. Второй – это своего рода заместитель или помощник. Третий – это еще начинающий сотрудник, работающий под постоянным руководством. Такая классификация может иметь смысл для мотивации профессионального роста, и за это бы стоило платить.

Что представляется важным в понимании целей развития государственной гражданской службы на ближайшие десятилетия, так это необходимость избежать излишних спекуляций на каких-то вещах, себя не оправдавших. И, в первую очередь, следует отойти от тесного видового единства. На мой взгляд, неуместна присяга на гражданской службе: это совершенно из другой среды служебных отношений, которых между гражданскими просто нет.

Институт гражданской службы действительно состоялся за эти годы, причем явно наблюдается специфика определяющих его государственно-служебных отношений. Поэтому так важны принципы, которые заложены 79-ФЗ, и их глубокое правовое понимание для регулирования всех отношений на госслужбе, как юридическими нормами, так и этическими. Эти принципы можно расширить. Например, субсидиарное применение трудового законодательства в данном случае должно уже отступать, потому что у нас достаточен собственный массив наработанных подходов к регулированию отношений.

В целом я бы поставил вопрос о формировании нашей национальной модели государственной гражданской службы – я уверен, что для этого есть определенные наработки. Составляющие модели, которую мы имеем сегодня, содержат много заимствований из западного опыта, причем выдернутых из контекста, которые очень трудно вписываются в нашу реальность.

Что касается элитарности. Судя по тому, что я наблюдаю, и тому, какие люди к нам приходят (а у нас достаточно большой, к сожалению, оборот служащих, как и в министерстве), госслужба – это не для всех, она все же останется для достаточно узкой специфической группы людей. И вот здесь надо понимать, что же такое профессионализм, с учетом того, что мы должны еще развиваться в отраслевом блоке. Если действительно человек самостоятельно работает, он должен быть не только грамотным чиновником, но и хорошим профессионалом в своей отрасли. Для этого в 2016 г. было введено понятие «область и виды профессиональной служебной деятельности» как инструмент оценки компетентности и профессионализма госслужащего. Такое сочетание навыков – чиновничьего и профессиональных в конкретной сфере – это как раз то, что, на мой взгляд, и определяет портрет госслужащего.

А. В. Клименко: Леонид Евгеньевич, спасибо. Я бы сейчас предложил выступить Тимуру Вячеславовичу.

Т. В. Дьячков: коллеги, добрый день. Приступая к обсуждению приоритетов и перспектив развития госслужбы, следует прежде отметить наметившийся разрыв в понимании государственной гражданской службы, для того чтобы определиться, по какому пути развития мы идем. Государственная гражданская служба – это (1) вид трудовой деятельности, к которому, как и к любой другой работе, применимы правила о приоритете результата, о конкуренции, об оплате по результату и т.д., или это (2) отдельный институт, определенная разновидность профессиональной деятельности со свойственными ей особыми категориями, такими как «служение», «приоритет достижения общего блага над частными интересами»? Если мы идем по первому пути, мы должны, я думаю, брать курс на решение вопросов оценки результативности гражданских служащих, поощрять конкуренцию среди них, в том числе корректировать систему оплаты их труда в сторону оплаты по результатам и не бояться сопутствующей текучки кадров. Если мы идем по второму пути, то стоит акцентироваться на вопросах стабильности кадрового состава гражданской службы, формирования пула профессиональных чиновников по призванию.

В процессах кадрового администрирования гражданской службы для меня очевиден разрыв между стремительным развитием трудового законодательства и отставанием от него законодательства о государственной гражданской службе. Сегодня законодательство о гражданской службе значительно уступает в гибкости трудовому праву, а государственные органы во многом лишены имеющихся у обычных организаций возможностей работы с персоналом. Яркий пример – нормы Трудового кодекса о возможности заключения трудовых договоров в электронном виде, отмена обязательности издания приказов о приеме на работу и т.д. К сожалению, даже личные дела гражданских служащих до сих пор формируются на бумажных носителях, не говоря уже о невозможности подписания служебного контракта электронной подписью. В связи с этим один из приоритетов – это пересмотр процессов кадрового администрирования государственной гражданской службы.

И еще один из самых важных вопросов. Мы часто упоминаем в последнее время слова «клиентоориентированность» и «клиентоцентричность». Те из нас, кто застал проведение административной реформы, надеются, что проект по развитию клиентоцентричности государственной службы не закончится на половине пути. Этот проект будет развиваться, если мы учтем интересы всех клиентов – не только граждан, но и самих гражданских служащих, государственных органов. Мы совершенствуем процессы поступления граждан на государственную службу – методику проведения конкурса, механизмы участия независимых экспертов, порядок подачи документов для участия в конкурсе в электронном виде и т.п. Мы постоянно модернизируем Единую информационную систему управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ (ЕИСУ КС), чтобы гражданин мог быстрее и проще найти подходящую ему вакансию в государственном органе. Почему же сам государственный орган в ЕИСУ КС лишен инициативы искать нужного ему кандидата, как это делается на любом сайте по поиску работы? Где сейчас гражданский служащий, желающий перейти на службу в другой государственный орган, может разместить свою анкету, кроме коммерческих платформ? На портале госслужбы? Он такую возможность не дает. Развивая сервис для кандидатов-граждан, мы забыли о кандидатах – гражданских служащих, которым следует тоже предоставить возможность самим искать место приложения своего опыта, забыли о руководителях государственных органов, которые заинтересованы в таких кандидатах. Почему государственные органы практически лишены возможности прямого подбора персонала? Сегодняшняя встреча – огромное поле для дискуссии. Надеюсь, что развитие таких дискуссионных площадок, клуба кадровиков, кадрового совета, других профессиональных сообществ для коммуникации гражданских служащих и экспертов в сфере государственной службы также будет нашим общим приоритетом. Спасибо, коллеги.

Р. Н. Корчагин: спасибо, коллеги. Я выскажусь о роли и месте экспертов, а конкретно – о роли вузовских экспертов в развитии госслужбы. По отношению к госслужбе я, наверное, больше буду обозначать проблемы, чем отвечать на ваши вопросы. Я всегда стремлюсь упростить: беру простейшую кибернетическую схему субъект-объектных отношений, прямые управленческие связи, обратные информационные связи, пытаюсь применить это все по отношению к разным институтам. И для себя начинаю понимать, что в принципе государство не в логике субъект-объектных отношений строится. Исходя из Конституции Российской Федерации, у нас народ является единственным источником власти, который фактически формирует управленческую связь, должен ее формировать по отношению к субъекту – государству, аппарату. Кроме того, как я понимаю, субъект-субъектные отношения народа и аппарата предполагают, помимо их взаимодействия, еще и рефлексивные отношения субъектов к самим себе. И вот тут у меня возникает два вопроса.

Первый. Насколько народ рефлексивен к своей субъектности с точки зрения формирования госаппарата? Есть конституционная основа, статья 32 Конституции Российской Федерации. Мы все ругаем конкурс,

но конкурс – это и есть проявление субъектности народа, право которого участвовать в формировании эффективного госаппарата закреплено соответствующей статьей (ст. 32) Конституции. Вопрос в том, насколько он к этому готов.

Второй. Институт государственной гражданской службы, конечно, состоялся. При этом насколько институт обладает субъектностью в связи со своей сложностью? Ведь мы с вами знаем, что фактически институт на двух уровнях развивается – на уровне федерации и на уровне субъектов федерации. Ситуация такова, что единой субъектности по отношению ко всему институту не сформировано. На уровне субъектов те практики, которые мы рассматриваем, проявляют некоторый уровень зрелости, субъектности. На уровне федерации регуляторы отдельно субъектны, ФОИВы отдельно субъектны. Будучи независимым экспертом в некоторых госорганах, я вижу, как субъектность проявляется или теряется, когда какой-либо формирующий субъектную практику института госслужбы руководитель кадровой службы покидает свое рабочее место и переносит свой потенциал в другой ФОИВ.

Тут очень много вопросов с точки зрения самоопределения. Институциональная рамка сделана, и на самом деле, как мне представляется, она не мешает, а помогает. Но вопрос заключается в том, как она конкретно применяется, в конкретном государственном органе.

Хотел бы отметить практику, с которой я столкнулся. В отличие от Алексея Георгиевича я наблюдаю появление нашего института с начала 2000-х гг. И вижу, как объективно те идеи, которые были заложены в концепции реформирования, в частности определение государственного гражданского служащего, оказались выхолощены в Законе 79-ФЗ⁵. Сама суть служебной деятельности в нашем профильном законе потеряна, потому что она превращена в хороший алгоритм. В ней нет нематериального актива, нет духа.

И еще вопрос: должна ли у нас быть государственная гражданская служба политической? Я в этом не уверен, я считаю, что это должна быть технократия. Почему технократия? Потому что суть института государственной гражданской службы, на мой взгляд, в сохранении и развитии безопасности, и именно она лежит в основе государства. В этом смысле государственная гражданская служба профессионально обеспечивает государственность. Это рабочий механизм.

Еще один сюжет, который я бы хотел отметить, это жизненный цикл. Коллеги, 30 лет прошло, как начал формироваться институт: может быть, мы в самом начале пути и должны радоваться тому, на каком он сейчас уровне? А то получается, мы хотим чего-то несбыточного, не понимая, что государственность на горизонте всего 30 лет, и надо порадоваться, что нашими усилиями, нашей энергией, нашим профессионализмом по большому счету сформирован каркас, и мы эти вопросы в принципе обсуждаем

⁵ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (последняя редакция).

здесь. Да, изменяются контексты. Мы экспериментировали с подходами – не надо отказываться от них, надо их отрефлексировать и подумать, какой из них работает.

Институционализация, нормативная рамка у нас хорошо задана, ее не надо менять, давайте реализуем уже заложенный потенциал регуляторики. Тимур Вячеславович говорит, что конкурс ему мешает. Извините, это конституционное право, его должно соблюдать. Вопрос в субъектности независимых экспертов конкурсной комиссии. Разная практика бывает, но вот вопрос вузов, независимых экспертов, формирования профессионального самоопределения, самоидентификации – это очень важно. И именно на базе вузов в свое время регулятор инициировал разработку программы Минтруда РФ по кадрам и технологиям. Мы тогда сформировали субъектность в моменте. Была же такая ситуация? Как и конкурс лучших практик, это тоже субъектность в моменте. Из этой уже сложившейся практики надо выжимать максимально, а мы руку на пульсе постоянно не держим. Я бы сейчас нового ничего не генерировал – с тем что есть надо разобраться. Потенциал мощный – и конкурсы, и справочники, и сама процедура конкурсная – я бы ее не отменял, но субъектность независимых экспертов надо развивать.

Проблема с независимыми экспертами в госорганах – это проблема в принципе их самоопределения, комиссия зачастую проходит без них. Тогда это тоже очередной карго-культ. Я уж не говорю о конкурсах.

В заключение еще раз подчеркну, что «нормативка» у нас хорошая, надо ее потенциал в практике развивать. Мало того, Минтруд правильно сделал, когда стал регулировать не на уровне нормативно-правовых актов, а развивать методический инструментарий. И именно методический потенциал следует дорабатывать, повышать профессионализм и компетентность служащих. У нас сейчас происходит финансирование национальных проектов – по демографии, содействию занятости. Средства выделяются, но как за счет взаимодействия настроить финансирование профразвития служащих определенных категорий – это еще один вопрос. На все вопросы мы сможем ответить только вместе.

Д. В. Баснак: добрый день! Что касается кадровой службы, здесь, я считаю, мы сделали многое из того, что задумывали. Понятно, что можно дальше шлифовать нормы, улучшать в какой-то степени закон и конкурсную процедуру, разрабатывать методические рекомендации. Но возникает вопрос: а даст ли это какой-то кардинальный эффект, произойдут ли какие-то стратегические изменения? Наверное, для того чтобы произошли какие-то серьезные изменения к лучшему в части процедуры отбора, обучения, оценки служащих по любому направлению, следует сначала ответить на вопрос: должна ли текущая модель остаться такой же или она должна существенно измениться?

И первый вопрос касается централизации и децентрализации. В какой степени решение кадровых вопросов должно оставаться децентрализованным, а в какой степени оно должно быть централизовано, как на уровне субъектов федерации, так и на уровне конкретного органа? Опять же,

централизация не является самоцелью, это баланс между возможным, необходимым, целесообразным. Мы уже понимаем прекрасно, что некоторые процедуры имеет смысл централизовать, повышать контроль за их реализацией, а какие-то можно оставлять в режиме децентрализации. Если мы будем обсуждать любой из кадровых процессов, то модель может быть разная – и централизованная, и децентрализованная. Соответственно, если мы говорим про совершенствование тех или иных процедур, мы должны прежде всего ответить на вопрос: а какие конкретно ресурсы мы можем найти для повышения качества этих процессов?

Приведу такой пример. Мы говорим: давайте централизуем первый этап поступления на службу. Сделаем так, чтобы служащие сдавали базовый тест на знание, умение и качество на основании унифицированной методики. Все согласны. Однако это требует ресурсов. Если мы ресурсов на это Минтруду или РАНХиГСу не выделяем и не определяемся, как сделать так, чтобы эта система функционировала комплексно, то мы и не можем обеспечить дальнейший шаг вперед. Некоторые эксперты говорят, что за деньги все могут, а вы сделайте бесплатно. Бесплатно хорошо не бывает. Очевидно, что нужны дополнительные ресурсы, в том числе организационные, на уровне ответственного органа – Минтруда РФ, или же на уровне конкретных подведомственных организаций. Если мы этот вопрос не решаем, то мы продолжаем жить в парадигме, которую сейчас имеем. Да, ситуация может улучшаться, шлифоваться, но кардинальных изменений не произойдет.

Второй вопрос относительно упомянутых Алексеем Георгиевичем экзистенциальных угроз: как нам создать механизм получения лучших практик, в том числе практик зарубежных? Обучение за рубежом (которого в последние годы не было) дает колоссальный, с моей точки зрения, эффект для органов, отвечающих за регулирование. Служащие министерств должны ездить за границу, должны видеть и изучать имеющийся в мире опыт – то, что происходит в конкурирующих структурах, государствах. Регулятор должен обладать достаточными знаниями, чтобы иметь возможность экспертно оценить этот опыт, чтобы нам не приходилось изобретать велосипед.

Объективно, вызов сейчас – это сделать так, чтобы механизм профессионального развития работал именно на получение перспективных практик, о которых должны быть осведомлены ответственные сотрудники. Понятно, что модель обучения линейного персонала более прагматичная, стандартизованная. А что касается таких уникальных программ, то, конечно, над ними нужно серьезно подумать и решить, как дальше с этим быть.

И. А. Мурашев: в своем выступлении я не буду охватывать 30-летний период, потому что к этому процессу, как и Тимур Вячеславович, подключился позже. Я решил посмотреть, что происходило с госслужбой, с органами власти как работодателями за последние 10 лет. Естественно, большей частью это опыт Санкт-Петербурга.

Открытость для внешней аудитории, доступность информации, простота подачи резюме, доля приходящего внешнего персонала – с этим, ка-

жется, мы справились, тут все хорошо. Мы стали максимально открыты для кандидатов, упростили процесс подачи документов и прохождения оценочных процедур. Средний возраст госслужащих у нас в системе городского управления Санкт-Петербурга (41 год) соответствует общим цифрам по стране (в 2021 г. – 40,4 года). С балансом по полу отличия сильнее: 75% – женщины, 25% – мужчины.

По оплате труда скажу кратко: госслужба, мягко говоря, не в лидерах. Если обратить внимание на волны инфляции, изменение зарплат в экономике и индексацию, то дисбаланс трудно не заметить. Важно, что такое отставание имеет продолжительный накопительный эффект. При том что особой текучки персонала нет, он более-менее стабилен: проблема существует на входе – она кроется в уровне тех, кто приходит, кого привлекает уровень дохода.

Следующий показатель – стабильность по отдельным срезам персонала, предсказуемость профессионального уровня тех, кто работает. В последние 4–5 лет молодежь, поработав несколько лет и получив первый опыт, стала чаще переходить с госслужбы в другие секторы: коммерцию и подведомственные органам власти организации. Получается, что стабильность госслужбы – ее основная привлекательная черта (гарантированность, предсказуемость, авторитет, престиж) – постепенно уходит в прошлое.

При этом требования к персоналу (уверен, все с этим согласятся) постоянно возрастают: ты должен знать все, уметь все, отвечать за все. Если мы говорим про трудоемкость входа в нашу профессию, то это и высшее образование (у нас в основном высшее образование), и опыт работы, специфическое законодательство, высочайшая личная ответственность, бесконечный стресс, переработки, неопределенность. Мы с вами вечерами, ночами сидим на рабочих местах, никто не укладывается в 40 часов в неделю.

Теперь немного позитива. Мы проводили анонимный внутренний соцопрос персонала (мы его осуществляем регулярно, раз в 1–1,5 года). На вопрос, что вас мотивирует оставаться на работе после 18:00 и продолжать трудиться, ответы распределились следующим образом. Первое место – увлеченность интересной работой. Нам просто нравится это делать, вот и все. Второе – возможность должностного роста. И на третьем месте – зарплата (там же классный чин, отпуск и проч.). Люди работают за идею, но долго на этом не протянешь.

Что касается разных моделей госслужбы, то мы все-таки где? Если возьмем другие страны, есть две основные крайние, но тем не менее эффективные модели – это модель длиною в жизнь и модель «а-ля бизнес». Есть известные вам страны, которые склонились в одну или в другую сторону. Что мы видим на графике? Возьмем основные, ну очень приблизительно, пулы, где люди работают. Коммерческий сектор – здесь живут быстро, но имеют самые высокие доходы. Силовые ведомства – это вся жизнь. Человек, поступая в силовое ведомство, работает там десятилетиями, иногда даже просто находясь в распоряжении без должности. Обратите внимание на блок «госучреждения и гражданская служба». Госуч-

реждения в последние годы, если говорить об индексации, сильно выросли в доходах. Они постепенно уходят в коммерческий сектор, немножко не догоняя в стабильности. Мы стоим на ровном месте – ни туда ни сюда. Надо понять, куда мы движемся.

Какие проблемы, задачи перед нами стоят? Я бы особо отметил управленческую грамотность. Идет большой разрыв между приходящими сейчас сотрудниками, молодежью и более старшим поколением, которое, имея опыт, часто не знает актуальных управленческих практик, плохо ориентируется в цифровых технологиях, не умеет пользоваться этими инструментами. Недавно у меня на стажировке была девушка, студентка 4-го курса, будущий специалист по HR. Так она за 20 минут в Excel мне сделала аналитику больших данных по персоналу, хотя цифровые компетенции, казалось бы, вообще не ее профиль. Но она уже умеет это делать, у нее это было просто факультатив по желанию, без оценки. Многие мои коллеги так не умеют, несмотря на опыт и знания.

Если попробовать систему развития госслужбы разметить на модели жизненного цикла Ицхака Адизеса, то окажется, что мы находимся в стадии юности. Настало время принять некое решение, все-таки в какую сторону мы идем: карьера и построение крепкой, стабильной, длиною в жизнь профессиональной прослойки госслужащих, которые понимают, что с ними будет через пять и через 10 лет, и они служат от начала до конца. Либо это смещение в сторону бизнеса, когда профессионалы, эксперты быстро собрались, решили поставленные задачи, после чего разбежались. Нет стабильности, но есть высокая заработная плата, высочайшие требования и динамика внутри. Не получается быть и там, и там.

Вот такие соображения у меня родились по обозначенным в приглашении на это мероприятие вопросам. Спасибо.

А. В. Клименко: спасибо большое, очень интересное выступление. Вячеслав Викторович, хотели бы узнать вашу точку зрения.

В. В. Приятелев: спасибо большое, Андрей Витальевич, спасибо, коллеги, за приглашение и возможность участвовать. Я передаю привет с Русского Севера, и Алексей Георгиевич прекрасно знает, бывая на Вологодчине регулярно, что мы здесь люди достаточно оптимистичные и верим в успех реформы госслужбы. Конечно, хотелось бы высказать несколько оценочных суждений с точки зрения результатов и с точки зрения современной проблематики. Я не буду опираться на масштабные исследования: сегодня у меня под рукой нет подробной статистической картины по ситуации в региональной госслужбе. Тем не менее в преддверии встречи я провел экспертный опрос, и вот на уровне экспертных суждений, конечно, некоторые оценки выглядят достаточно консолидированно.

Во-первых, что касается вопросов, связанных с достигнутыми результатами и успехами. Здесь, мне кажется, коллеги, мы можем быть вполне уверены в том, что очень многие результаты действительно за эти 30 лет были достигнуты. Можно говорить о каких-то относительно частных вещах, например, о том, что госслужба стала гораздо более чувствительной к публичной оценке, чем это было ранее. Мы можем говорить о том, что

сами государственные служащие в силу постоянных трансформаций стали более мобильными: сегодня для большей части госслужащих не составляет проблемы «перетечь» из одного органа в другой и выполнять совершенно новые задачи, которые перед ними будут поставлены. Но есть вещи, которые являются, на мой взгляд, более системными с точки зрения достигнутых результатов.

Во-первых, состав государственных служащих стал разнороднее, чем раньше – и 30 лет назад, и 15–20 лет назад состав государственных служащих был достаточно однотипный. Мы все помним те социальные портреты, которые мы получали по результатам исследований. Сегодня государственная служба с точки зрения персоналий очень пестрая – и по возрасту, и по ценностным ориентациям, и по поведенческим особенностям, а все это требует, конечно, более гибких и разнообразных механизмов управления самой государственной службой и персоналом государственных служащих. Самое главное с точки зрения достижений состоит в том, что государственная служба стала более технологичной. По сути дела, это повод, наверное, для определенной удовлетворенности и действительно оптимизма, потому что государство к этому стремилось, и основная идея была в технологизации. Сегодня государственные служащие увереннее владеют традиционными технологиями, связанными с делопроизводством, документооборотом, управленческими технологиями, успешно осваивают новые методы работы.

По большому счету цифровизация в госслужбу проникла серьезно, и уже сложно представить себе государственного служащего, который не владел бы минимальным запасом цифровых компетенций. Все это, безусловно, очень хорошо, и главное, что все изменения имели очень высокую динамику. Мне кажется, что среди всех сфер профессиональной деятельности государственная служба была той профессиональной сферой, которая переживала за эти десятилетия самые высокие темпы, самую высокую динамику профессиональной трансформации как в нормативно-правовом регулировании, так и в других институтах. При всем при этом на госслужбе удалось сохранить определенный поступательный ритм, этапность и не допустить каких-то критических отклонений. И это замечательно.

Сама технологизация государственной службы, естественно, при абсолютизации этого подхода может быть достаточно опасна, и ее можно в определенном смысле рассматривать как некую угрозу: при тотальном навязывании каких-то технологических компетенций мы можем упустить очень важные сущностные личные качества, ценностные установки государственных служащих. Понятно, что, может быть, это не так критично в какой-то производственной сфере, там достаточно объединения сотрудников на основе неких общих корпоративных ценностей, но применительно к сфере государственного управления и деятельности государственных служащих даже единства корпоративного профессионального сообщества недостаточно. Здесь должны быть достаточно устойчивые государственные ценности и подходы, которые определяют поведенческие особенности и модели у государственных служащих.

Что касается, собственно, существующих проблем. Я условно разделю бы их на две группы. Думаю, что мое мнение созвучно здесь с рядом предшествующих выступлений. Первая группа проблем связана с так называемыми хвостами, т.е. тем, что осталось до сих пор нерешенным в рамках ранее поставленных задач.

Не буду обобщать сильно, расскажу на конкретных примерах. Сегодня перед началом нашей встречи зашел на портал госслужбы, чтобы посмотреть текущие вакансии. Скажем, в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору вакантна должность государственного инспектора в городе Череповце. Потолок заработной платы у должностного лица, которое осуществляет контрольно-надзорные функции, 18 тыс. руб., при том что даже средняя зарплата по экономике в Череповце перешагнула уже за 50 тыс. Соответственно, какой уровень квалификации мы можем себе представить у человека, выполняющего контрольно-надзорные функции за такую месячную заработную плату?

Еще глубже, наверное, эти проблемы проявляются в сельской местности. Если выйти за рамки городской черты, мы знаем с вами, что на территории муниципалитетов у нас тоже есть государственные гражданские служащие, как правило, это территориальные органы региональных органов власти. Если на территории сельских муниципальных районов сохраняются структуры, связанные с деятельностью государственных служащих, то, как правило, это федеральные государственные полномочия, переданные на уровень субъекта, и субъект обеспечивает их исполнение, создавая территориальные органы региональных органов власти. Это достаточно ответственная сфера государственного управления. Я здесь даже не говорю о денежном содержании, об уровне заработной платы, но совершенно очевидно, что отношение государства и степень социальной защищенности государственных служащих в значительной степени определяет и качество государственного управления.

Мы понимаем, что сегодня из 26 муниципальных районов природный газ в Вологодской области дошел только до 16 районов, то есть 10 районов остаются без газоснабжения. Соответственно, там уровень оплаты услуг в сфере ЖКХ колеблется от 14 до 18 тыс. руб. в месяц, при том что заработная плата государственного служащего на тех должностях, которые присутствуют в территориальных органах, сегодня находится на уровне 22–28 тыс. руб. Конечно, есть механизмы, связанные с компенсацией расходов, но мы понимаем, что они совершенно не обеспечивают тот уровень и качество жизни, которые сегодня помогли бы государственным служащим работать с полной отдачей.

Есть проблемные вопросы, которые связаны с новыми системными изменениями. Мне кажется очень актуальным вопрос, который обозначил Игорь Андреевич, – о сложности привлечения молодежи на государственную гражданскую службу. Мы констатируем, что приток молодежи на государственную службу, региональную и в территориальные органы федеральных органов власти сокращается, т.е. молодежь не считает государственную службу референтной группой и сама государственная служба как

профессиональная сфера деятельности не особенно привлекает молодежь. Мне кажется, современное молодое поколение, его специфика совершенно не рассматриваются нами применительно к необходимым трансформациям в самой системе государственной службы. Для молодежи сегодня, мы знаем, очень важны внешние факторы, в том числе стиль управления руководителя, вообще стиль существующего в коллективе общения, уровень комфорта в организации. Я уже не говорю про стартовую заработную плату: она не всегда как раз является определяющей, а вот высокую мобильность, когда молодой человек может устроиться на службу и через полгода просто уволиться и свободно пойти искать свой жизненный путь дальше, мы, к сожалению, не учитываем и не выстраиваем в этом контексте работу с молодым поколением.

Отток молодежи, точнее, неприток молодежи на государственную региональную службу сегодня, к сожалению, связан еще и с достаточно устойчивыми общими миграционными тенденциями и процессами в Российской Федерации. Мы видим, что молодежь из сельских территорий, из муниципалитетов постепенно кочует в областные центры, из областных центров уезжает в крупные столичные конгломерации – Москву, Санкт-Петербург. Это в значительной степени ограничивает в регионах привлечение молодежи на государственную гражданскую службу, практически лишая нас возможности на региональном уровне обновлять кадровый состав и пополнять его новыми молодыми специалистами. И вот руководители органов власти стараются сохранять в своих коллективах тех государственных служащих, которые выходят на пенсию, а они, в свою очередь, мечтают уйти на пенсию, чтобы начать получать доплату к основной пенсии как бывшие государственные служащие. И руководитель либо пристраивает бывших госслужащих в подведомственные организации, либо выводит должности за штат государственной службы. По сути дела, формируется достаточно серьезная на сегодняшний день прослойка государственных служащих пенсионного возраста, которые в принципе выполняют работу без особого энтузиазма, потому что в любой момент они готовы выйти на пенсию.

Вот такие особенности и проблемы, которые тоже требуют осмысления и реагирования. Коллеги, конечно, можно говорить еще об очень многом. Я благодарен за возможность высказать свою позицию по обозначенным проблемам. Спасибо!

Н. Н. Клищ: я хотел бы поговорить о проблеме межпоколенческого разрыва на госслужбе, которую коллеги сегодня затронули. Я, будучи как раз представителем другого поколения, более молодежного, могу сказать, что, на мой взгляд, произошло с госслужбой. Раньше, когда я только начинал работать в этой сфере, кем был госслужащий? Это, как правило, была женщина предпенсионного возраста, ожидавшая выхода на пенсию. Идеальный день для нее – это тот день, в который ее беспокоили меньше всего, и она могла спокойно попить чай в кабинете. Сегодня госслужба, конечно, помолодела. И госслужащие становятся более профессиональными людьми со свойственной им специфической мотивацией.

В свое время мы проводили социологический опрос, стараясь выяснить, как себя чувствуют госслужащие (при этом мы затрагивали разные аспекты деятельности госслужащего). Были получены очень интересные результаты. Все писали, что перерабатывают, что не удовлетворены рабочим днем, начальником, расписанием, что зарплата низкая, что льготы и гарантии отсутствуют, что в отпуск давно не ходили, условия труда плохие и проч., и проч. Однако показатель удовлетворенности был просто выдающийся. Мы сравнили с американским показателем удовлетворенности (public service motivation): так вот, у нас он был выше. Исследователи очень удивились: как так вышло, что у нас госслужащие показали гораздо большую удовлетворенность по сравнению с американскими? Похоже, что просто это люди со специфической мотивацией. Конечно, представление, которое складывается у общества, и то, как реально молодые профессионалы себя ощущают на госслужбе, – это разные истории.

В рамках второй программы реформирования (2009–2013 гг.) проводились мероприятия по повышению имиджа госслужащих. Как разработчики мы в то время принимали участие в процессе и подготовили для прессы ряд статей, освещавших положительный опыт. В частности, написали про госслужащую паспортного стола, которая вошла в положение и выдала срочно (за два дня вместо положенных 30 дней), используя свое вне рабочее время, пожилой женщине загранпаспорт, поскольку та должна была срочно улететь. Нам сказали: «Ну и кому интересна ваша статья? Вы нам принесите статью, что бабушка дала взятку». А это вопрос имиджа. И сегодня проблема его создания требует самого пристального внимания. У нас в последнее время пресса в основном освещает негативные аспекты.

Еще очень важен вопрос стимулирования. Приведу пример служащих территориальных органов Росреестра. Они должны не только обладать достаточными юридическими знаниями, но и нести колоссальную ответственность: не дай бог, государственный регистратор выдаст с ошибкой какое-нибудь свидетельство о регистрации права собственности или выдаст его двум людям на один и тот же земельный участок. Последствия этого – куча судебных разбирательств. А при этом у них зарплата – 30 тыс. руб.

Еще проблема – подготовка кадров. Мы с Министерством труда разработали справочник, который, конечно, теперь уже нуждается в переосмыслении, доработке. Нам говорили: «Зачем делить на профессиональные направления? Это вообще не приживется». Но вот сейчас его используют. Главное – это то, что действительно появился справочник, который хотя бы дал образовательной системе, вузам, в том числе нашему (НИУ ВШЭ), понимание того, что требуют на госслужбе те или иные госорганы. До появления справочника вузы готовили специалистов в соответствии со своим видением того, что им может понадобиться, в то время как на госслужбе востребованы совсем другие знания, умения и навыки – и получался качественный разрыв.

Ключевой проблемой, полагаю, является также перегруженность госслужащих. В том году мы делали большой анализ по поручению Аппарата Правительства по оптимизации численности. Мы увидели, как неравномер-

но загружены госслужащие. При этом еще есть очень много обеспечивающих функций. Например, в Ростуризме работают порядка 63 человек, из них непосредственно туризмом занимаются около 20 человек, а все остальные занимаются обеспечением финансовым, юридическим, ИТ, еще чем-то. Получается, что вроде ключевой вопрос – развитие туризма, но те, кто реально занимаются туризмом, с утра до ночи работают и особенно ничего выдающегося не достигли.

Конечно, большое значение имеет мотивация. Игорь Андреевич сказал, что госслужащие переходят в коммерческий сектор. Это действительно так. Наши (НИУ ВШЭ) выпускники, которые идут работать в министерства, обычно через три года работы (даже в Минфине, где одна из самых высоких зарплат среди всех госорганов) становятся востребованными на рынке труда и уходят. К сожалению, типичная ситуация. Она говорит о том, что такие госслужащие не чувствуют для себя возможности дальнейшего карьерного развития и нужна какая-то система карьерных траекторий, какие-то стимулы. Например, не только должностной рост, который зачастую ограничен штатным расписанием, но и какие-то интересные, серьезные развилки, горизонтальные траектории развития, которые бы предоставили возможность совершенствования для госслужащих.

В итоге хочу сказать, что, с одной стороны, консерватизм госслужб чем-то полезен, поскольку он не допускает каких-то серьезных проблем, провалов, больших ошибок, но, с другой стороны, он тормозит развитие. Мне кажется, ключевая проблема – в нехватке серьезных инициатив в этом институте, каких-то экспериментов, завершающих историй, пилотных проектов. Вот если бы было побольше таких инициатив и на местах, и со стороны экспертного сообщества, и со стороны вузов, то госслужба бы от этого только выиграла. Важно проведение конкурсов лучших практик, инициатив на местах. Они помогут определить, в какую экспертную сторону следует двигаться, будут способствовать внедрению лучших кадровых практик. И чем будет больше таких инициатив, тем лучше будет развиваться госслужба. Спасибо.

А. В. Клименко: спасибо, Николай Николаевич. Действительно, мы можем начать дискуссию, но нам надо как-то обозначить ее границы. Я бы сейчас поставил в режиме блиц-ответов вопрос о том, что нужно и возможно сделать в наших конкретных условиях для улучшения состояния госслужбы, одно-два решения. Что бы вы сказали на этот счет?

А. Г. Барабашев: предложу тезисно, что можно было бы сделать, в каких направлениях продвигаться. Во-первых, надо повышать гибкость и инициативность государственных служащих. Сейчас в законодательстве существуют ограничения на гибкость и инициативность, связанные с тем, каким образом у нас происходит оценка служебной деятельности: она очень жесткая, «зарегламентированная». Механизмы оценки эффективности надо заточить под гибкость и инициативность.

Во-вторых, хотелось бы повысить ориентацию государственной службы на проектную деятельность. В настоящее время, к сожалению, аттестационные процедуры, квалификационный экзамен, конкурс по поступле-

нию на вакантные должности – все нацелено на исполнение служебных обязанностей в рамках функциональной схемы государственного органа. Требуется двигаться в направлении ухода от жестких аттестационных, квалификационных схем поступления на вакантные должности.

В-третьих, следует менять принципы оценки профессионализма. Профессионализм должен оцениваться по результатам, а не по процессам. Это так называемая индикативная оценка по показателям результативности, увязанным с результатами работы государственных органов и их подразделений.

В-четвертых, аналитика мотивации должна быть введена в основу профессионального отбора кадров.

В-пятых, об этом много ныне говорится, надо максимально применять на государственной службе высокие технологии. Начиная с COVID-19 это стало настоящей потребностью. Сегодня, с февраля 2022 г., использование высоких технологий, сбор и анализ данных для принятия решений становится вопросом выживания страны.

А. В. Клименко: спасибо, Алексей Георгиевич. Тут целую программу нам наметили. Какие еще есть доступные шаги, на которых можно было бы сейчас сосредоточиться?

Р. Н. Корчагин: понятно, что контекст задан, национальную модель надо строить. Мы сегодня в обсуждении обозначили проблему гендерного дисбаланса. Что такое гендерный дисбаланс? Это гомогенность, она гибкости не придаст. Гетерогенные группы генерируют больше инноваций, чем гомогенные. С этими дисбалансами должен работать сам государственный орган.

Обычно отношения служащего и государства – это контракт, т.е. служащий заключает контракт с Российской Федерацией, с субъектом Российской Федерации. Как создать у него ценность заключения такого контракта? Это еще и своего рода психологический контракт, который он заключает с конкретным профильным руководителем. И профильник часто за счет инструментов нематериальной мотивации – бесед один на один – может удержать служащего. Это также и юридический контракт: по большому счету, у нас два существенных типа контрактов до сих пор не проработаны. Я порекомендовал бы Минтруд в логике развития профильных руководителей повышать их управленческий профессионализм.

Оценочный инструментарий. Он у нас совершенствуется, Минтруд его разрабатывает. Мы вышли на вопросы оценки мотиваторов. Академия сейчас занимается разработкой соответствующего оценочного комплекса, позволяющего еще на входе понимать, придет человек на госслужбу или не придет. Но несмотря на HR-технологии, очевидно, что конкурсные процедуры работают хуже, чем реферальные программы на удержание. Коллеги, эта практика уже давно отработана у работодателей, так что надо расширять оценочный инструментарий и, в частности, использовать в работе кадровых служб госорганов новые методы HR-технологии.

Неравенство доходов. Опять же, с точки зрения HR, доходы – это гигиенический фактор. Пока мы не решим проблему неравенства доходов,

мы будем нести риски. Риски можно прогнозировать, и уже есть модели дожития с точки зрения использования цифровых технологий принятия решений, и с ними тоже надо работать. Я считаю, что ничего не мешает этим заниматься конкретным руководителям на своих конкретных рабочих местах, формируя эффективную и результативную кадровую политику госоргана. Но, к сожалению, у нас кадровики часто не обладают необходимыми полномочиями, чтобы, даже занимая лидерскую позицию, проводить соответствующие решения. В качестве заместителя директора по работе с персоналом и одновременно – исполняющего обязанности директора института, исполняя таким образом одновременно две роли, я столкнулся с необходимостью решить поставленную передо мной задачу соответствующей авторитетной структуры. И мне удалось достаточно быстро найти способ ее решения и определить, где у нас дисфункция, почему децильный коэффициент не соответствует норме. Было несложно разработать 17-ранговую систему оплаты труда, и это заняло не так много времени – я это сделал, снижая неравенство доходов и выводя медиану по оплате труда по должностям. Но такую задачу передо мной никто не ставил! Сама жизнь заставила это делать. То есть мне – профильному руководителю – пришлось это делать самому.

Мы не уделяем должного внимания нематериальной мотивации. Когда мы на конкурсе практик делаем опросы, вы знаете, кто наиболее заинтересован в профессиональном развитии госслужащих? Руководители госорганов, затем сам госслужащий, кадровая служба, профильный руководитель. То есть наименее заинтересован в развитии госслужащего профильный руководитель! А что такое профессиональное развитие госслужащего? Это нематериальная мотивация. У меня конкретное предложение: давайте проработаем вопрос формирования профессиональной компетенции управленческой работы с людьми, то, что называется в зарубежной практике *people management*. Понимаете, не HR-менеджмент, а *people management*. Это тоже определенные технологии.

Затем команда. Надо, мне кажется, изучать опыт работы в проектных командах, группообразование (то, о чем Алексей Георгиевич сказал). Например, в Росреестре, куда я был приглашен и где модерировал сессии их молодежи, в этом заинтересованы и командные практики работы развивают. Это реальный пример того, как поднимают статус данных кадровых практик.

Я бы нормативку, особенно сейчас, оставил в покое. Мы с вами понимаем, что ни 110-й, ни 112-й указы Президента ни по аттестации, ни по конкурсам должным образом не работают. Нам надо это зафиксировать и понять, почему не работают.

Минтруд сейчас создает базу независимых экспертов. Без независимых экспертов не будет общественного контроля за кадровой политикой, но независимые эксперты не являются экспертами в кадровой политике и зачастую отдают бразды правления нормам и ценностям госорганов. Разработка системы оценки мотиваторов и механизмов объемной контрактации служащего – бренд-контракта, психологического контракта,

юридического контракта – возможна при участии независимых экспертов и профильных руководителей.

Л. Е. Вахнин: что бы я сделал? Я бы, конечно, сохранял спокойствие и ничего резко не менял. Это, мне кажется, самое главное в беспокойное время.

Во-первых, нужно подтянуть имеющиеся хвосты. Тут я пояснил бы Вячеславу Викторовичу. Например, зарплата территориальных органов будет повышена с 1 января 2023 г. Указ, изменивший систему оплаты труда с этого года, вступил в силу только по центральному аппарату ФОИВ, его вторая часть вступает с нового года. Если рубль за это время устоит, то это будет действительно очень существенная прибавка, потому что на федеральном уровне мы видим, насколько это действительно обеспечило стабильность и определенного рода мотивацию.

Что касается численности госслужбы, то на Форуме труда я сказал, что наш институт выглядит очень стабильно, но кое-что не договорил. У нас тут аудитория профессиональная, поэтому можно представить детальную оценку. Например, возрастной состав в субъектах просто один в один в 2019 и в 2020 г., ни на процент не сдвинулся, а на федеральном уровне сдвинулся очень серьезно, особенно упала доля женщин в центральных аппаратах – на 14%. Очевидно, это прямое следствие методов проведения реформы и сокращения кадров в 2021 г. Кого сокращали в первую очередь? Тех, кто не демонстрировал большого прогресса в силу ряда причин, в том числе и объективных. Были, конечно, и те, кто ждали сокращения и воспользовались моментом, чтобы получить компенсации. Какие-то резкие колебания с точки зрения сокращения всегда сопровождаются, к сожалению, побочными эффектами и психологической напряженностью.

Второе, что я сделал бы, – это наладил серьезную обратную связь внутри нашей системы. Система иерархическая, построена так, что сигнал идет сверху вниз и где-то теряется. Нужно же посмотреть отражение этого сигнала, на то, как соблюдается установленный законодательством порядок. Вот это было бы очень полезно для того, чтобы повысить и гибкость, и адаптивность. В этом смысле я бы слова Дмитрия Валерьевича прокомментировал – соотношение централизации и децентрализации. Централизация в данном случае убила бы всю обратную связь и превратила бы управление в сплошной поток указаний сверху.

На ужесточение актов есть заказ: мы видим, что сами люди этого хотят в большинстве случаев, потому что они не в состоянии ориентироваться в правовом пространстве. Обладая возможностью самостоятельно применять нормы права, они испытывают необходимость в конкретной и подробной инструкции, где четко написано, что и как следует делать в заданных ситуациях. И тогда они чувствуют себя защищенными. Умение самостоятельно применять нормы права, а не копировать чужие действия в рамках юридических норм, – это уже другой уровень развития, на таких людей и надо делать ставку.

Поэтому децентрализация всегда нужна именно как внутренняя составляющая системы. Понимаете, госслужба все равно будет системой за-

крытой, поэтому если мы все стандартизируем, любой процесс во всех органах сделаем одинаковым, это превратит саму систему в хаос. Вот эта внутренняя динамика нашей системы как раз будет достигаться тем, что в органах по-разному жизнь устроена. Если в этом органе вам некомфортно, вы можете уйти в другой, а если везде все будет одинаково, система просто погибнет, потому что в ней исчезнет движение, а значит, и какой-либо прогресс. С точки зрения контроля – да, он должен быть централизованный, а процессы все равно должны быть децентрализованные. Это условие выживания, особенно в нашей системе. Вот мое видение.

А. В. Клименко: спасибо. Коллеги, есть желание еще дать предложения по первым шагам?

И. А. Мурашев: нужно развивать плоские структуры. Должна быть возможность создавать временные команды в легальном поле, чтобы выводить людей из подчинения иерархичных руководителей. Тогда рабочие группы, которых десятки в каждом органе создано, действительно будут делать что-то без оглядки на непосредственного функционального руководителя, подчиняясь руководителю временному. И в результате инициатива заколосится, и ведомственные колодцы сможем преодолеть. Но сейчас на практике складывается так: у каждого есть свой начальник, который имеет доступ к подчиненному 12 часов в сутки. Ты можешь состоять в любых рабочих группах, но ты сначала делаешь основную работу, которой много, а потом что-то еще... То же самое касается бережливого подхода, процессного подхода, о котором говорили на Форуме труда в Санкт-Петербурге. Если рабочая группа освобождается от текущих должностных обязанностей и занимается совершенствованием процесса во имя всего на свете, она достигает результата; если этот проект для нее факультативный, то очередная рабочая группа закончится ничем. Я за плоские структуры, за временные структуры, за временных руководителей и направление сотрудников на творческую деятельность, тогда они что-то смогут давать. Это первое, что я бы попробовал сделать.

В. В. Приятелев: мне кажется, что текущая ситуация в значительной степени демонстрирует нам очень яркие примеры того, что в определенных кризисных обстоятельствах мы можем поступиться какими-то очень жесткими, однозначными, прямолинейными, регламентированными процедурами. Сейчас мы готовы к тому, чтобы вносить изменения и послабления в 44-ФЗ⁶, в законодательство о закупках, в налоговое регулирование, механизмы и формы поддержки. Мне кажется, что осознание этой практики должно нам помочь перенести по аналогии такие подходы и модели.

В обычной жизни есть шаблонные, типичные ситуации, которые действительно необходимо регулировать с точки зрения каких-то универсальных процедур. Там, где руководитель выполняет, например, функции стратегические, инновационные, поиск новых решений очень часто умирает на уровне зарождающейся инициативы: механизмы тотального контроля

⁶ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (последняя редакция).

не позволяют развивать новые механизмы и направления. Ни в коем случае не поймите превратно, я не за то, чтобы провоцировать рост коррупции или каких-то прочих негативных явлений. Мне кажется, подходы риск-ориентированного контроля и надзора надо распространять и на оценку деятельности руководителей, выполняющих эти функции, т.е. давать некую фору не только руководителям, но и специалистам, которые самостоятельно те или иные полномочия осуществляют. Потому что все однозначно согласны, что без инициативы, без активной инициативы, без желания менять окружающую действительность двигаться дальше будет очень сложно. Все это вполне возможно и допустимо. Со всем остальным, что коллеги озвучили, я тоже согласен. Спасибо.

Н. Н. Клищ: я за хорошие эксперименты, чтобы их было побольше. Мне кажется, нужно чаще пробовать. У нас особенно на федеральном уровне по разным причинам очень боятся пробовать. Леонид Евгеньевич говорит про стабильность, что не надо резких движений. Конечно, я согласен, опрометчивых решений не надо принимать, но пробовать и делать какие-то пилотные проекты, внедрять новые технологии жизненно необходимо. Здесь госслужба, на мой взгляд, сильно отстает от коммерческого сектора, который просто для выживания должен это делать, а госслужба достаточно стабильная сама по себе. А кризисные явления, на мой взгляд, как раз наоборот приводят к повышению стабильности госслужбы, люди охотнее идут на госслужбу, ее больше рассматривают в качестве своей деятельности. Но даже для тех специфически мотивированных людей с нематериальной формой мотивации все равно нужно предоставлять какую-то возможность самореализации, внесения предложений. Я двумя руками за гибкие проектные подходы, но просто надо понимать, что у госслужащего на это не хватает времени. Как правило, они перегружены, завалены поручениями постоянно, и чтобы эти подходы внедрять, надо для этого освободить их время.

Конечно, надо с помощью цифровизации повышать качество взаимодействия с населением и качество услуг. Госслужащий должен стать профессионалом. Должны как-то сломить существующее недоверие, негативный имидж. Зарплаты – это сейчас в большинстве случаев фактор негативного отбора на госслужбу, все-таки туда должны попасть мотивированные люди, которые действительно получают достойную оплату и что-то могут сделать для страны, расширить инициативность (Алексей Георгиевич правильно затронул эту тему).

У нас госслужба больше ориентирована на соблюдение сроков, процедур, чем на получение результата: бесконечные отписки, поверхностное рассмотрение документов, на которые тоже не хватает времени, – они все обусловлены сроками. Прогрессивная практика – это когда госслужащему важнее не в срок отписку написать, а дать какие-то концептуальные замечания, улучшить качество нормативных актов, которые они разрабатывают.

Ну и что касается оценки того, что внедряется. У нас недостаточно просчитываются последствия принимаемых решений. Что-то, конечно, в этом

направлении делается благодаря усилиям экспертного сообщества, инициативных, равнодушных госслужащих. Мне кажется, надо поощрять эти инициативы, особенно со стороны ключевых органов, которые в том числе тут присутствуют – Министерство труда, Аппарат Правительства, Администрация Президента. Возможно, стоит объявлять среди экспертов какие-то конкурсы. Есть конкурсы среди госслужащих. У многих экспертов также есть профессиональное мнение, и его нужно высказывать.

Относительно процедуры оценки регулирующего воздействия. Если вы хотите отклик от граждан, от населения, вам нужно рассказывать о законодательном акте доступно, а не выкладывать тексты законопроектов по 200 страниц, написанные юридическим языком, и ждать, что гражданин разберется и выскажет мнение. Надо законопроект представлять в доступной форме, объяснять, комиксы рисовать, видеоролики снимать, тогда можно получить какой-то отклик. Обратная связь, и Леонид Евгеньевич об этом говорил, – это действительно ключевое, это очень важно, ее надо налаживать. То же касается конкурсов профессионального мастерства, которые больше проводятся в регионах и очень мало – на федеральном уровне. Хорошо, если бы собирали все эти инициативы, высказывания. Госслужащие, к сожалению, в это мало верят, они очень по многим вопросам говорят, что их предложения скорее всего не будут учтены, что они где-то потеряются. Если как-то обеспечить обратную связь, мы бы получили массу инициатив, из которых было бы что выбрать.

А. В. Клименко: спасибо, Николай Николаевич. Я бы еще отметил весь цикл подготовки, переподготовки, повышения квалификации госслужащих. Это стратегический, не оперативный сюжет. В настоящее время содержание образовательных программ далеко не полностью отвечает потребностям госслужбы, слабо ориентировано на востребованные знания, умения, навыки. Конечно, надо еще и учителей учить, привлекать к образовательному процессу самих госслужащих, которые имеют реальный опыт решения задач.

Л. И. Якобсон: я хотел бы поблагодарить всех за очень интересное обсуждение. Уверен, что материалы круглого стола помогут многим читателям журнала лучше понять как современное состояние государственной службы, так и проблемы, над решением которых работают ученые и практики.

Научная статья

УДК 351/354

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-34-59

СОВРЕМЕННЫЙ ДИСКУРС ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ: ВЗГЛЯД СКВОЗЬ ПРИЗМУ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПАРАДИГМ

¹ **Борщевский Георгий Александрович**

¹ Доктор политических наук, государственный советник РФ, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82; e-mail: ga.borshchevskiy@igsu.ru; ORCID: 0000-0001-9099-9847

Аннотация. В статье рассмотрены особенности современного этапа развития российской гражданской службы через призму базовых административных парадигм (веберовской рациональной бюрократии, нового государственного управления (НГУ), общественно-государственного управления (Good Governance)) и выявлены парадигмы в научном, электоральном политическом и современном правовом дискурсе. Используются методы контент-анализа, тезаурусного анализа, библиометрического анализа публикаций в изданиях из ядра РИНЦ, сравнительно-правового анализа Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ и «дорожных карт» по их реализации на 2016–2018 и 2019–2021 гг. Предложены критерии идентификации административных парадигм с помощью набора тезаурусных слов, а также *методологический инструментарий для сопоставления с данными парадигмами* а) научных статей, посвященных государственной бюрократии, б) предвыборных программ российских политических партий в части, связанной с реформированием госслужбы; в) нормативных документов, содержащих цели текущего этапа развития гражданской службы РФ. В результате исследования выяснено, что веберовская парадигма доминирует в научных публикациях по праву, НГУ – по управлению и экономике, Good Governance – по социологии и политологии, что свидетельствует о мультипарадигмальности современных исследований. Изучение текстов предвыборных программ россий-

ских политических партий 2016 и 2021 гг. в части, касающейся реформы бюрократии, выявило преобладание тезисов, соответствующих Good Governance, что интерпретируется как отработка общественного запроса на открытость и справедливость политическими силами по всему идеологическому спектру. Правовое регулирование развития гражданской службы РФ осуществляется на стыке веберовской и менеджериальной моделей. Первая проявляется в жесткой формализации деятельности госслужащих, а вторая – в попытках сделать госаппарат результативным, компактным и сервисным. Сохранение закрытости госслужбы подтверждается снижением доли мер, эквивалентных Good Governance, что противоречит установке на открытость и справедливость, фиксируемой в научном и политическом дискурсе.

Ключевые слова: государственная служба, парадигма, реформа, библиометрия, РИНЦ, тезаурус, дискурс, бюрократия, новое государственное управление, общественно-государственное управление.

Для цитирования: Борщевский Г.А. Современный дискурс гражданской службы России: взгляд сквозь призму административных парадигм // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 34–59. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-34-59.

Original article

MODERN DISCOURSE OF CIVIL SERVICE IN RUSSIA: A VIEW THROUGH THE PRISM OF ADMINISTRATIVE PARADIGMS

¹ **Georgy A. Borshchevsky**

¹ Doctor of Political Sciences, State Counselor of the Russian Federation, Professor, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; 82 Vernadsky Ave., 119571 Moscow, Russia; ga.borshchevskiy@igsu.ru; ORCID: 0000-0001-9099-9847

Abstract. In this article we examine the features of the current stage of Russian civil service development through the prism of the basic administrative paradigms – Weberian rational bureaucracy, New Public Management (NPM) and Good Governance; and we identify the prevailing paradigms in scientific discourse, electoral political discourse and modern legal discourse. We use such research methods as follows: content analysis, thesaurus analysis, bibliometric analysis of publications, comparative

legal analysis. We propose some criteria for identifying administrative paradigms using a set of thesaurus words, as well as methodological tools for comparing with paradigms: a) scientific articles on state bureaucracy, b) election programs of Russian political parties in terms of reforming the civil service, c) regulatory documents containing the goals of the current stage of the Russian civil service development. As a result of the study, we have found that the Weberian paradigm dominates in scientific publications on law, NPM paradigm – on management and economics, Good Governance paradigm – on sociology and political science, which indicates the multiparadigmality of modern research. During the 2016 and 2021 parliamentary election campaigns, political parties of the entire ideological spectrum worked out a request for social justice, which was due to the predominance of theses in their programs corresponding to Good Governance. Regulation of the Russian civil service development in the period is carried out at the intersection of managerial and Weberian models. The first is manifested in the rigid formalization of the civil servants' activities, and the second – in attempts to make the bureaucracy efficient, compact and complaisant. The preservation of the civil service' closeness is confirmed by a decrease in the share of program measures equivalent to Good Governance, which contradicts the attitude towards openness and justice, fixed in scientific and political discourse.

Keywords: civil service, paradigm, reform, bibliometric, RSCI, thesaurus, discourse, bureaucracy, New Public Management, Good Governance.

For citation: Borshchevsky, G. A. (2022) 'Modern discourse of civil service in Russia: A view through the prism of administrative paradigm's, *Public Administration Issues*, 2, pp. 34–59. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-34-59.

JEL Classification: D73; H75; H83.

Административные парадигмы: классификация и дискуссия

В стремительно меняющемся мире государственное и муниципальное (публичное) управление также подвержено многоаспектным трансформациям. Наука управления стремится систематизировать и теоретически осмыслить эти процессы, используя, в том числе, концепт парадигмы, заимствованный из естественных наук. Понятие научной парадигмы, введенное Т. Куном в конце 1950-х гг., означает конвенциональную, общепринятую модель познания, а смена (сдвиг) парадигм осуществляется в ходе научной революции. В области управления конвенциональные подходы еще не выработаны, что затрудняет, по мнению ряда авторов (Ушаков, 2021), применение парадигм.

В зарубежных исследованиях (Henry, 1975; Durman, 2020) встречается название *Paradigm of Public Administration*, что можно в равной мере перевести как «парадигмы государственного управления», «публичные административные парадигмы» или «парадигмы публичного администрирования». Используемое нами название административных парадигм предложено

А. Г. Барабашевым, по мнению которого они занимают «промежуточное положение между собственно парадигмами (как они понимаются в концепции научных революций Т. Куна) и научными исследовательскими программами, предложенными И. Лакатосом» (Барабашев, 2016, с. 188). Отождествление административных парадигм с парадигмами государственного управления в рамках нашего исследования обусловлено их общими признаками, проявляющимися, во-первых, в варьировании количества парадигм, и, во-вторых, в возможности их «конкуренции».

В настоящее время сосуществуют и развиваются, по крайней мере, три базовые административные парадигмы. Первая из них по времени возникновения восходит к М. Веберу и именуется веберовской, веберианской (также «государство-как-машина», «классическая» или «рациональная бюрократия» и др.). Акцент данного подхода делается на законности и процедурных аспектах управления, что роднит его с ранним институционализмом (Brykjerflot, du Gay, Greve, 2018).

Новое государственное управление – НГУ (его называют также: «новый государственный менеджмент», «менеджеризм», «сервисное государство» и т.д.) – связано с концептом максимизирующего бюрократа, предложенным М. Олсоном и У. Нисканеном. С конца 1970-х гг., когда экономисты обратились к вопросам эффективности публичной власти, в разных странах мира прошла волна менеджеристских реформ, давших гражданам право на доступные публичные услуги, но нанесших удар по профессиональной бюрократии, вытесняемой квазигосударственными агентствами (Klenk, Reiter, 2019).

Третья парадигма – общественно-государственное управление, или *Good Governance*, восходит к документу ООН 1990-х гг., где данным термином обозначен ряд принципов, абсорбировавших мировой запрос на открытость и подотчетность власти (см. Keping, 2018; Addink, 2019). Функции бюрократии в рамках данной парадигмы призваны перейти к гражданскому обществу, сетевые сообщества – заменить вертикально интегрированные структуры (Ishak, Nasibuan, Arbani, 2020), гражданское сообщество наделяется субъектностью не только в политике, но и в управлении (Калгин, Клименко, 2021). Вместе с тем третья парадигма не получила столь же широкого признания, как предыдущая, и остается по сей день, пожалуй, наименее разработанной в теоретическом отношении. Отсутствует ее однозначный эквивалент в русском языке (наряду с общественно-государственным управлением употребляются названия «хорошее», «благое», «достойное», «надлежащее» и пр. управление).

В новом тысячелетии произошел ренессанс первой парадигмы под именем неовеберинской, обратившейся к ценностям публичного служения (Mazur, Корусински, 2017). В свою очередь, преодолеть узкий менеджеристский экономизм второй парадигмы призвано «пост-НГУ». Ориентация на экономию делает эту парадигму востребованной в периоды кризисов, а ее технократичность хорошо адаптируется к идее цифровизации, понимаемой как внедрение все новых пользовательских сервисов и приложений.

Таким образом, вряд ли правомерно говорить о последовательной смене административных парадигм. Кроме того, все они вызывают се-

рзную критику, не позволяющую считать любую из них образцом для трансформаций госаппарата. О ситуации теоретического кризиса пишут многие авторы (Eller, Gerber, Robinson, 2018; Varabashev, Kettl, Peters, 2020), что указывает на необходимость новой «большой» теории, а пока она не выработана, целесообразна ревизия «классических» парадигм. Все они хорошо и давно известны, однако, на наш взгляд, не наблюдается целенаправленного применения какой-либо из них в государственно-управленческой практике. В этом противоречии видится суть исследуемой нами проблемы.

В данном исследовании мы поставили задачу соотнести современный отечественный дискурс с парадигмами веберианства, государственного менеджизма и общественно-государственного управления и выделить преобладающую (при наличии).

Дискурсивный анализ применяется в современных общественных науках как методологический инструмент для анализа текстов по ключевым (тезаурусным) словам: он позволяет выявлять в них преобладающие идеи и смыслы (Itzkovitch-Malka et al., 2019). Изучение дискурсивных текстов обычно осуществляется средствами контент-анализа (Северухина, 2017; Steiner et al., 2020; Лихтин, 2021). Так как охватить в одной статье все поле дискурсивных текстов по публичному управлению невозможно, ограничим объект исследования государственной гражданской службой РФ (далее по тексту также – гражданская служба, госслужба, бюрократия).

Предметом исследования выступает отечественный дискурс по вопросам развития российской гражданской службы. Мы рассмотрим особенности современного этапа развития гражданской службы (2016–2021 гг.) через призму административных парадигм, с тем чтобы оценить их «жизнеспособность» в отечественном контексте и на этой основе сделать предположения о путях дальнейшего развития института госслужбы. Для достижения этой цели предусмотрено решение исследовательских задач, направленных на концептуализацию критериев административных парадигм и их последующую идентификацию в трех корпусах текстов:

- научные публикации о развитии госслужбы РФ в данный период;
- предвыборные программы российских политических партий в части, связанной с реформированием государственной бюрократии;
- нормативные документы, фиксирующие цели и ожидаемые результаты текущего этапа развития гражданской службы РФ.

Проведение исследования на трех указанных уровнях позволяет выделить преобладающую(ие) административную(ые) парадигму(ы) в научном, электоральном политическом и современном правовом дискурсе, соответственно. Институт гражданской службы РФ периодически становится предметом обобщающих исследований (Yuzhakov, Dobrolyubova, 2018; Fortescue, 2020; Nezhina et al., 2021). Также предпринимаются попытки соотнести реформы госуправления с административными парадигмами (Khodachek, Timoshenko, 2018). Наша статья дополняет существующие исследования в сфере госслужбы и происходящих в ней трансформаций в научном, политическом и правовом контексте.

Гипотезы, данные и методы исследования

Наше исследование методологически основано на сопоставлении признаков базовых административных парадигм, описанных в научной литературе и обобщенных нами в Таблице 1 в виде тезаурусных слов.

Таблица 1

Критерии идентификации базовых административных парадигм

Парадигма	Сокращенное название	Критерии
Веберизм	Вебер	Профессионализм, корпоративизм
		Иерархия, централизация
		Законность, этичность
		Стабильность, карьера, гарантии
Новое государственное управление	НГУ	Сервисы, услуги
		Сближение госслужбы и рынка труда
		Эффективность, управление по результатам
		Нормирование, стандартизация, статистика
Общественно-государственное управление	ОГУ	Открытость, прозрачность, подотчетность
		Справедливость, социальные ценности
		Горизонтальные связи, сетевые коммуникации
		Вовлечение граждан в управление

Источники: Составлена автором по материалам публикаций (Барабашев, 2016; Mazur, Kopycinski, 2017; Byrkjeflot, du Gay, Greve, 2018; Eller, Gerber, Robinson, 2018; Keping, 2018; Addink, 2019; Klenk, Reiter, 2019; Barabashev, Kettl, Peters, 2020; Durman et al., 2020; Ishak, Hasibuan, Arbani, 2020; Калгин, Клименко, 2021).

Мы выявили комплекс научных публикаций о госслужбе и соотнесли их с административными парадигмами. Ранее ряд авторов уже осуществлял библиографический анализ публикаций с целью их тематической классификации и выявления преобладающего направления исследований. Так, в работе Ю.Ю. Петрунина (2020) российские публикации по госуправлению распределены по научным сферам, а в статье А.А. Лихтина (2021) выделены преобладающие гипотезы. Однако специальный анализ научных статей, посвященных госслужбе РФ, насколько известно, ранее не проводился.

Наша рабочая гипотеза 1 состояла в предположении о том, что преобладающая парадигма варьирует в зависимости от научного профиля исследований. Так, в работах по юридическим наукам ожидается господство веберизмской парадигмы, ориентированной на формальные нормы; статьи по экономике и управлению, вероятно, развивают экономико-центричную и технократическую парадигму НГУ; в социологии и политологии может

преобладать парадигма ОГУ ввиду ее ярко выраженной общественно-политической составляющей.

Мы выработали ряд ограничений, позволяющих сформировать выборку статей по сопоставимым критериям (табл. 2).

Таблица 2

Система ограничений при исследовании публикаций

Параметр	Ограничение	Пояснение
Источник данных	РИНЦ на платформе e-library ¹	В отличие от Scopus и Web of Science, РИНЦ содержит в основном публикации, отражающие российскую специфику
Категория публикаций	Публикации, включенные в ядро РИНЦ	В ядро РИНЦ входят публикации в журналах с высоким импакт-фактором, в том числе индексируемые в международных базах цитирования, что позволяет изолировать низкокачественные работы
Тип публикаций	Научные статьи	Другие виды публикаций (тезисы, монографии и др.) не учитывались, так как для них не обязательно «слепое» рецензирование и не обеспечивается высокий научный уровень
Тезаурусные слова	Государственная, гражданская, государственная гражданская служба; госслужба; государственная бюрократия; государственный, гражданский, государственный гражданский служащий (служащие); Вебер, веберизм; новое государственное управление, <i>New Public Management</i> ; общественно-государственное, хорошее, благое, достойное, надлежащее управление; <i>Good Governance</i>	Набор тезаурусных слов обусловлен предметом и целью исследования. Ограниченный набор тезаурусных слов допускает вероятность того, что часть подходящих статей не были выявлены и не включены в выборку. Поиск по данным словам осуществлялся в различных падежах. Учитывались статьи, содержащие тезаурусные слова в заголовках, аннотациях и ключевых словах
Хронологические рамки	2016–2021 гг.	Охвачен период реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 и 2019–2021 гг. ² , т. е. два последних по времени этапа развития гражданской службы РФ

¹ Правительство РФ согласилось приостановить в текущем году учет индексации публикаций российских ученых в международных базах данных. Постановление Правительства РФ от 19.03.2022 N 414 «О некоторых вопросах применения правовых актов Правительства РФ, устанавливающих требования, целевые значения показателей по публикационной активности». URL: <http://government.ru/docs/all/139807/>. Вице-президент РАН Р. А. Хохлов предложил на период моратория на учет публикаций в иностранных журналах учитывать публикации в РИНЦ (РИА Новости, 27.03.2022).

² Указ Президента РФ от 11.08.2016 N 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.» // Собрание законодательства РФ. 15.08.2016. № 33. Ст. 5165; Указ Президента РФ от 24.06.2019 N 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2019–2021 гг.» // Собрание законодательства РФ. 01.07.2019. № 26. Ст. 3410.

Параметр	Ограничение	Пояснение
Тематические рамки	Государственная бюрократия как институт. Государственная гражданская служба РФ на современном этапе развития	Не анализировались статьи, посвященные: – госслужбе других стран, за исключением сопоставительных исследований российской и зарубежной госслужбы на современном этапе; – военной службе и госслужбе РФ иных видов; – гражданской службе отдельных субъектов РФ, муниципальной службе и бюджетному сектору; – специфике службы в отдельных отраслях и реализации отдельных государственных функций; – истории госслужбы без современного этапа
Язык публикаций	Русский	За исключением статей на английском языке в журналах ядра РИНЦ, посвященных госслужбе РФ

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

Тексты статей, соответствующих всем ограничениям, мы изучили на предмет наличия гипотез (исследовательских вопросов), которые далее аналитически соотнесли с административными парадигмами по критериям, указанным в Таблице 1.

При отсутствии гипотезы мы выявляли в тексте статей фразы, содержащие оценку автором целевого состояния предмета исследования, которые соотносили с парадигмами, как показано в Таблице 3.

Таблица 3

Примеры соотнесения публикаций с административными парадигмами

Название публикации	Гипотеза	Парадигма	Обоснование
<i>Примеры статей, содержащих гипотезу(ы)</i>			
Васильев и др., 2021	Положительная взаимосвязь между восприятием инструментальных, символических атрибутов имиджа работодателя органов государственной власти и его привлекательностью	ОГУ	Открытость. Социальные ценности. Вовлечение граждан в управление
Калгин, Калгина, 2018	Психологические характеристики служащих государственного сектора отличаются от психологических характеристик работников частного сектора	Вебер	Профессионализм. Корпоративизм. Служебная этика

Название публикации	Гипотеза	Парадигма	Обоснование
<i>Примеры статей, содержащих гипотезу(ы)</i>			
Решетникова, 2016	Восприятие качества оказываемой государственной услуги населением в большей степени зависит не от ее содержания и административного процесса оказания, а от факторов, характеризующих эффективность деятельности гражданских служащих при оказании государственной услуги	НГУ	Клиентоориентированность (сервисы, услуги). Экономическая эффективность
<i>Примеры статей, в которых гипотеза в явном виде не сформулирована</i>			
Добробаба, Чаннов, 2021	Дисциплинарная ответственность государственных служащих и ответственность за совершение коррупционных правонарушений имеют единую правовую природу	НГУ	Сближение госслужбы и рынка труда. Экономическая эффективность
Кузнецов, 2021	Дисциплина является объединяющим началом, стабилизирующим фактором успешного и эффективного государственного управления. Важным представляется установление интегративного нормативного понятия служебной дисциплины в федеральном законодательстве	Вебер	Профессионализм. Корпоративизм. Иерархия. Централизация. Законность. Этичность. Стабильность
Kvachev, 2019	Постиндустриальное общество открывает новые возможности для дебюрократизации	ОГУ	Подотчетность власти обществу. Вовлечение граждан

На следующем этапе мы рассмотрели особенности политического позиционирования развития гражданской службы РФ в настоящее время, используя в качестве источника предвыборные программы российских политических партий на выборах в Государственную Думу 2021 г. в части, связанной с реформированием государственной бюрократии. Мы предположили (*рабочая гипотеза 2*), что левые партии в целом тяготеют к парадигме ОГУ, правые партии – к НГУ, а партии центра – к идеям Вебера.

Такой методологический подход базируется на ключевых характеристиках парадигм в их логической связи с параметрами полюсов политического спектра в их классическом понимании:

- центр – «партия порядка», по Марксу;
- правые – выразители интересов предпринимателей и частных собственников;
- левые – «народные», эгалитарные партии.

Проведена идеологическая дифференциация партий в рамках градации «левые – центр – правые» (рис. 1).



Рисунок 1. Идеологический спектр российских политических партий (2021 г.)

Основой для подобного распределения служили лозунги партий, а также экспертные оценки (Северухина, 2017; Баранов, 2021). Тяготеющими к центру считаются партии, имеющие фракцию в федеральном парламенте. «Зеленые» партии отнесены к левому крылу спектра ввиду их традиционно антиглобалистской и антикорпоративистской направленности и требований усиления государственного регулирования.

Тексты предвыборных программ взяты с официальных сайтов партий. Проведен их контент-анализ по тезаурусным словам (см. табл. 1) и рассчитана массовая доля программных тезисов, соответствующих каждой из парадигм. Контент-анализ ранее применялся исследователями для анализа предвыборных программ на предмет отражения в них стратегии взаимодействия с органами государственной власти (Левченко, 2014) и реформы государственного устройства (Тимшина, 2020). Эти исследования содержат определенный материал для сопоставления с нашими результатами.

В отличие от научного и политического дискурса, административный дискурс редко становится предметом специальных исследований. Тексты нормативных актов анализируются, главным образом, с формально-правовых позиций. Редким примером другого подхода является исследование процесса производства и легитимации административных текстов (Барсегян, 2018).

В свою очередь, мы осуществили содержательный анализ Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 и 2019–2021 гг. – ключевых нормативных документов, определяющих приоритеты развития бюрократии РФ в указанные периоды. Источниками изучения выступали «дорожные карты» (планы мероприятий) во исполнение Основных направлений³.

Каждое из запланированных мероприятий аналитически соотносилось с той или иной административной парадигмой (табл. 4). Критерием для соотнесения вновь выступали тезаурусные слова. Мы предполагали (*рабочая гипотеза 3*) преобладание в данной группе источников мероприятий, соот-

³ Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 N 1919-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.» // Собрание законодательства РФ. 19.09.2016. № 38. Ст. 5604; Распоряжение Правительства РФ от 24.07.2019 N 1646-р (ред. от 16.06.2020 N 1600-р) «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2019–2021 гг.» // Собрание законодательства РФ. 05.08.2019. № 31. Ст. 4669.

ветствующих веберовской парадигме. С ней соотносятся базовые элементы определения госслужбы, закрепленного в законодательстве РФ: профессиональный характер деятельности, отделение служебной деятельности от трудовой, отделение непосредственного исполнения публичных функций от обеспечения их исполнения и др.⁴

Таблица 4

Примеры соотнесения мероприятий по развитию гражданской службы РФ с административными парадигмами

Мероприятие	Парадигма	Обоснование
Внедрение механизмов, обеспечивающих сохранение кадрового потенциала гражданской службы при проведении оргштатных мероприятий	Вебер	Профессионализм. Централизация. Кадровая стабильность
Совершенствование законодательства в части материального стимулирования в целях доведения уровня оплаты служащих до конкурентного на рынке труда	НГУ	Сближение госслужбы и рынка труда. Эффективность
Проведение комплекса мер по совершенствованию системы информирования граждан о мерах по профилактике и противодействию коррупции на гражданской службе	ОГУ	Открытость. Прозрачность. Подотчетность обществу. Вовлечение граждан

Кроме того, мы оценили итоги реализации анализируемых плановых документов. Ввиду недоступности официальных отчетов осуществлен контекстный поиск данных по каждому запланированному мероприятию. Выполненными считались мероприятия, информация о которых присутствует в открытых источниках, а отсутствие таковой рассматривалось как признак невыполнения мероприятия.

Результаты исследования

Согласно проведенному наукометрическому анализу (с использованием тезаурусных слов, см. табл. 1), в 2016–2021 гг. в журналах, входящих в ядро РИНЦ, опубликовано всего 490 статей.

Так как не все они соответствуют предмету нашего анализа, проведена фильтрация по критериям, представленным в Таблице 2, и в итоге выделены 122 статьи (25% исходной совокупности), с которыми мы работали в дальнейшем.

⁴ Статья 1 Федерального закона от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О системе государственной службы РФ» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. № 22. Ст. 2063; статья 3 Федерального закона от 27.06.2004 N 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе РФ» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

Гипотезы сформулированы в 21 статье (17% объема выборки), чаще всего – по экономике и управлению. На основании используемых авторами гипотез эти статьи соотнесены с административными парадигмами. Отмечен пропорциональный характер эмпирического распределения публикаций с небольшим преобладанием статей в рамках веберовской парадигмы (рис. 2).

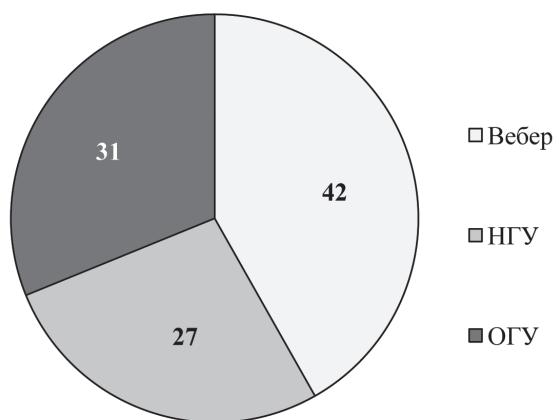


Рисунок 2. Распределение публикаций по административным парадигмам, %

При рассмотрении динамики статей по годам обращает внимание некоторое снижение общего числа статей при сохранении доли тех, которые соответствуют парадигме общественно-государственного управления, на фоне постепенного сокращения доли статей в веберовской парадигме.

Работы, выполненные в рамках государственного менеджеризма, занимали по количеству промежуточное положение между другими группами (рис. 3)

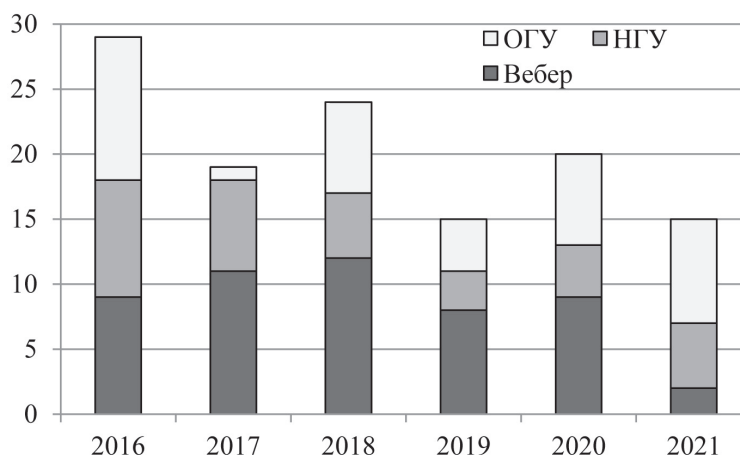


Рисунок 3. Распределение публикаций по годам и парадигмам, ед.

Изучение характера распределения по научным дисциплинам выявило преобладание статей в области права, также велика доля работ по управлению и экономике; далее следуют политология и социология. Веберовская парадигма доминирует в работах по праву и психологии, а НГУ – по управлению и экономике. Парадигме ОГУ соответствует большее количество статей по политологии, социологии и философии (рис. 4).

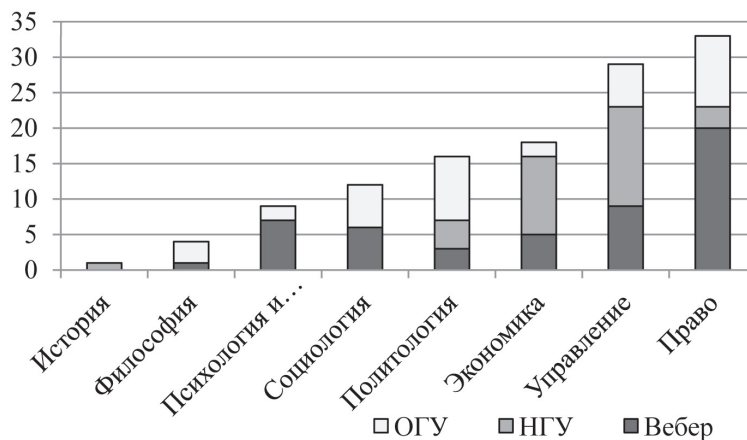


Рисунок 4. Распределение публикаций по тематике журналов и парадигмам, ед.

Свыше трети всех статей посвящены кадровой тематике в ее различных проявлениях (обучение, оценка, отбор и др.). Это указывает на ориентацию авторов на профессионализацию госслужбы, что соответствует идеям Вебера.

Также значительная часть статей посвящена противодействию коррупции, теориям бюрократии и реформированию госслужбы (рис. 5).

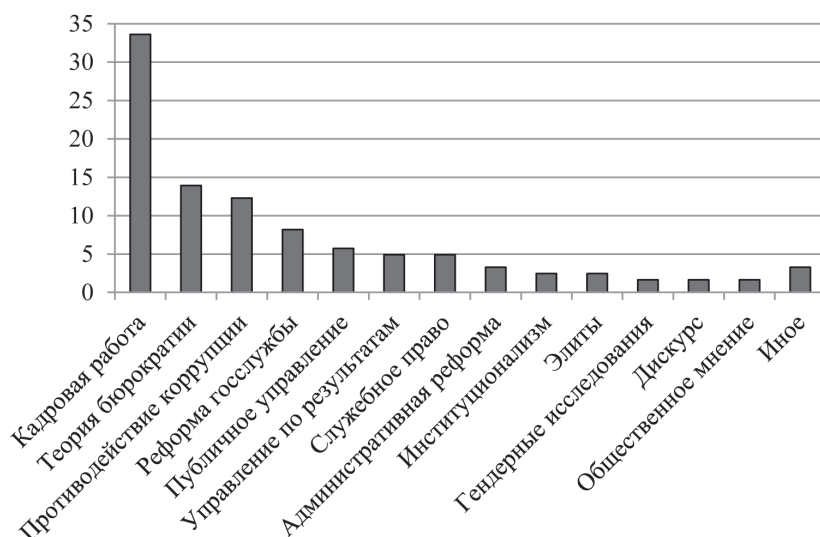


Рисунок 5. Распределение статей по предметным областям, %

На следующем этапе мы рассмотрели предвыборные программы политических партий на предмет упоминания анализируемых тезаурусных слов и соотнесения с административными парадигмами.

Как видно из Таблицы 5, многие тезисы нашли отражение в программе более чем одной партии. При этом нередко сходные идеи выдвигали партии, занимающие полярные точки идеологического спектра (рис. 1).

Таблица 5

**Примеры повторяющихся тезисов в программах
политических партий и их соотнесение
с административными парадигмами**

Тезисы	Партии	Парадигмы	Обоснование
Усиление государственных органов лесохраны	«Зеленые», «Яблоко», «Коммунисты России», «Родина»	Вебер	Профессионализм. Централизация
Сокращение числа чиновников по итогам оценки их эффективности	КПРФ, «Гражданская платформа», «Новые люди»	НГУ	Эффективность. Управление по результатам
Введение выборов для руководителей силовых органов и судов	КПРФ, ЛДПР, «Новые люди», «Яблоко», РПСС, «Гражданская платформа»	ОГУ	Подотчетность власти. Вовлечение граждан в управление

Соотнеся все выделенные тезисы партийных программ с парадигмами, мы получили распределение, представленное в Таблице 6 (центристские партии соотносились с двумя парадигмами, а более крайние партии – с одной).

Данные свидетельствуют, что больше всего полных соответствий нашей гипотезе выявлено для левых партий (парадигма ОГУ), а частичных – для центристских (Вебер); в 53% случаев партии использовали тезисы, соответствующие парадигме ОГУ, в 29% – НГУ, в 18% – веберизму.

На заключительном этапе исследования мы рассмотрели выполнение мероприятий, предусмотренных Основными направлениями развития гражданской службы и «дорожными картами» по их реализации, а сами мероприятия соотнесли с административными парадигмами.

Основные направления развития гражданской службы в 2016–2018 гг. были посвящены следующим темам: управление кадровым составом; совершенствование профессионального развития; повышение престижа гражданской службы и совершенствование антикоррупционных механизмов.

Речь в основном шла о разработке нормативных актов (всего 58) и методических материалов.

Таблица 6

Соответствие партийных программ административным парадигмам

Партия	Идеология	Гипотеза	Упоминания тезаурусных слов, ед.	Их доля в программе, %	Соответствие парадигмам, %			Результат
					НГУ	Вебер	ОГУ	
КПРФ	Левоецентристы	ОГУ/Вебер	51	2,0	14,3	28,6	57,1	ОГУ
«Зеленые»	Левые	ОГУ	18	1,2	14,3	71,4	14,3	Вебер
ЛДПР	Правоцентристы	НГУ/Вебер	59	2,8	37,5	25,0	37,5	НГУ/ОГУ
«Новые люди»	Правоцентристы	НГУ/Вебер	226	3,9	37,5	12,5	50,0	ОГУ
«Единая Россия»	Центристы	Вебер	411	4,7	45,4	9,1	45,5	НГУ/ОГУ
СРЗП	Левоецентристы	ОГУ/Вебер	66	3,1	42,9	42,9	14,3	НГУ/Вебер
«Яблоко»	Правые	НГУ	68	4,4	14,3	14,3	71,4	ОГУ
«Партия роста»	Правые	НГУ	19	1,6	42,9	14,3	42,9	НГУ/ОГУ
РПСС	Левые	ОГУ	28	2,4	25,0	25,0	50,0	ОГУ
«Коммунисты России»	Левые	ОГУ	133	3,0	0,0	40,0	60,0	ОГУ
«Гражданская платформа»	Правые	НГУ	35	4,7	54,5	18,2	27,3	НГУ
«Зеленая альтернатива»	Левые	ОГУ	4	1,8	0,0	0,0	0,0	-
«Родина»	Правые	НГУ	34	3,6	0,0	75,0	25,0	Вебер
«Партия пенсионеров»	Левые	ОГУ	30	1,2	0,0	33,3	66,7	ОГУ

Поскольку официальный отчет об итогах реализации данных документов не опубликован, мы провели экспертную оценку исполнения заявленных мер⁵ (Приложение) и выяснили, что в той или иной степени ожидаемые результаты достигнуты на 92%. При этом почти все мероприятия выполнены с отставанием от графика, а семь из них – уже после завершения срока реализации документа.

Успехи на данном этапе были связаны с совершенствованием кадровых служб, внедрением Единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы (ЕИСУ КС). Произошло изменение принципов профессионального развития служащих, утверждена методика проведения кадровых конкурсов, создан реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Изменены квалификационные требования к стажу и уровню образования, выпущено положение о кадровом резерве федерального государственного органа. Завершилась концентрация функций по управлению гражданской службой в Министерстве труда и социального развития РФ (далее – Минтруд). При этом отсутствовали изменения в системе оплаты труда и стимулировании, кадровом планировании, статистическом учете, привлечении независимых экспертов.

Следующие Основные направления развития гражданской службы и «дорожная карта» на период 2019–2021 гг. структурированы по четырем направлениям: улучшение порядка назначения на должности; развитие стимулирования и государственных гарантий; внедрение новых форм профессионального развития; повышение качества кадровой работы с использованием ИКТ. Реализация плана началась со второго полугодия 2019 г., что предопределило смещение сроков.

Официальные данные об исполнении вновь отсутствуют, но, по нашим оценкам, к началу 2022 г. достигнуто менее 50% ожидаемых результатов (Приложение)⁶. Так, в рамках обновленной системы профессионального развития гражданских служащих введены образовательные сертификаты и гранты вузам, урегулированы служебные стажировки и порядок целевого обучения, а также прохождения испытания.

Утверждены единые методики проведения аттестации и квалификационного экзамена. Для изыскания средств на повышение оплаты труда гражданских служащих проведено 10-процентное сокращение их числен-

⁵ Считаются невыполненными следующие мероприятия, для которых в открытом доступе не удалось выявить признаков реализации: автоматизация мониторинга нормирования численности гражданских служащих; мониторинг проведения организационно-штатных мероприятий в ФОИВ, в том числе перевода гражданских служащих, замещающих сокращаемые должности, в другие государственные органы; подготовка предложений по формированию статистической информации о вопросах управления кадровым составом.

⁶ В своем анализе мы учитывали мероприятия, информация о выполнении которых есть в открытом доступе. Так, доклад Минтруда РФ о состоянии гражданской службы за 2020 г. не доступен, но упоминания о нем есть на ведомственных сайтах, поэтому мероприятие считалось выполненным. Результаты мониторинга Минобрнауки РФ качества подготовки госслужащих не выявлены, и мероприятие учтено как неисполненное.

ности⁷, а в конце 2021 г. приняты законы о ведении личных дел в электронном виде и об увеличении доли оклада в структуре оплаты труда. Используя перечень тезаурусных слов, мы соотнесли мероприятия из «дорожных карт» с парадигмами и получили результат, приведенный на Рисунке 6.

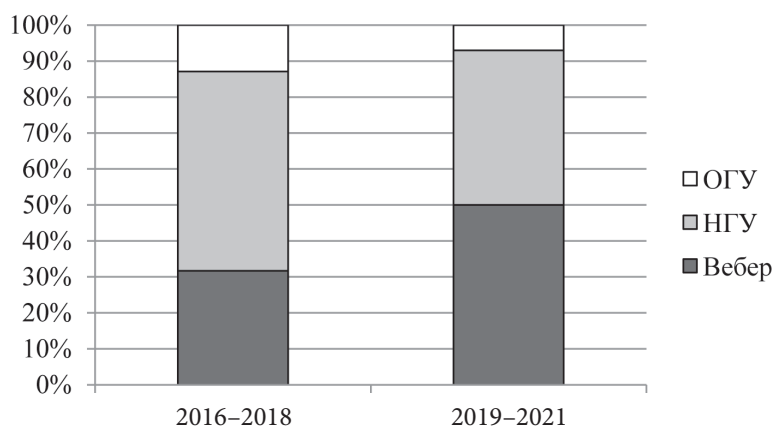


Рисунок 6. Соответствие мероприятий по развитию гражданской службы административным парадигмам, %

В первый период преобладание парадигмы НГУ отмечено по трем из четырех групп мероприятий: повышение престижа гражданской службы (100%); совершенствование управления кадровым составом и повышение качества его формирования (71%); совершенствование системы профессионального развития гражданских служащих, повышение их профессионализма (60%). Лишь по направлению «Совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы» 66% мероприятий могут быть отнесены к веберовской парадигме.

В следующий период мероприятия в рамках НГУ преобладали по направлению «Ускоренное внедрение информационно-коммуникационных технологий в кадровой работе государственных органов» (66%). По направлению «Внедрение новых форм профессионального развития, в том числе использование ИКТ» данная парадигма была представлена паритетно с парадигмой ОГУ (50%). По двум другим направлениям «Совершенствование порядка назначения на должности гражданской службы» и «Стимулирование эффективности профессиональной служебной деятельности, развитие системы государственных гарантий» отмечено преобладание веберовской парадигмы (60 и 75% соответственно).

⁷ Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 N 1830 «Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральным службам и федеральным агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ» // Собрание законодательства РФ. 23.11.2020. № 47. Ст. 7533.

Выводы и их обсуждение

Мы рассмотрели особенности современного этапа развития российской гражданской службы через призму базовых административных парадигм, присутствующих в дискурсе на трех уровнях – научном, партийно-политическом и официально-правовом.

Прежде всего, мы выяснили, что в 2016–2021 гг. общее число статей о госслужбе в научных журналах из ядра РИНЦ несколько снизилось, при этом доля «веберовских» статей сократилась на 78%, «менеджеристских» – на 45%, а статей в духе *Good Governance* – всего на 17%. По научным сферам больше всего статей о госслужбе было опубликовано в юридических журналах, на втором месте – управление, на третьем – экономика; далее следуют политология и социология. Веберовская парадигма доминирует в работах по праву (61%) и психологии (78%), а НГУ – по управлению (48%) и экономике (61%). Парадигме ОГУ соответствует большее количество статей по социологии (50%), политологии (56%) и философии (75%). Эти данные полностью подтверждают нашу гипотезу 1 о зависимости преобладающей парадигмы от научной сферы, в том числе для права – веберовской (ввиду ориентации на формальные нормы), для экономики и управления – менеджеристской (ввиду экономикоцентричности и технократизма), а для социологии и политологии – парадигмы ОГУ (ввиду ее ярко выраженной общественно-политической составляющей).

Значительная доля статей (34% выборки) посвящена кадровой проблематике, но немалая часть (14%) раскрывает теории бюрократии в их применении к современной практике. Например, в работе, соотнесенной нами с парадигмой ОГУ, ее автор В. Квачев рассуждает о сетевой бюрократии, которая «предлагает гибкие инструменты контроля... посредством делегирования, создания системы самоконтроля» и контроля с помощью новых технологий. Все это, по мнению автора, реструктурирует «устаревшие отношения власти», но уменьшает «пространство личной свободы» (Kvachev, 2019, с. 28).

В целом 42% статей в анализируемые годы соотносятся с веберовской парадигмой, 31% – с ОГУ и 27% – с НГУ. Близкий диапазон значений указывает на отсутствие идейного мейнстрима в современных российских исследованиях бюрократии. К подобным выводам приходит Ю.Ю. Петрунин: «характер связи публикаций и цитирования позволяет говорить об отсутствии единого, эпистемически самостоятельного ядра теории государственного управления... Русскоязычные сообщества исследователей... сохраняют прежнюю мультипарадигмальность» (2020, с. 68). Авторы И. Ходачек и К. Тимошенко также отмечают, что на «дискурсы реформирования государственного сектора... оказывают влияние соперничающие парадигмы» (Khodachek, Timoshenko, 2018, p. 460).

Эти результаты могут указывать на разобщенность академического сообщества, при которой представители разных направлений используют различный тезаурус, разрабатывают собственные направления и не взаимодействуют с коллегами из смежных областей знаний. Наблюдаемый кри-

зис в развитии «классических» административных парадигм (Eller, Gerber, Robinson, 2018) делает актуальной их ревизию с последующей междисциплинарной разработкой новой парадигмы, которая позволит выработать адекватные решения по совершенствованию политических и административно-управленческих практик.

Мы солидарны с автором, утверждающим, что «предложения по реформированию системы органов государственной власти... основываются на различных мотивах: идеологии, рационализма или популизма и т.д. Предложения по кадровому обеспечению госорганов и государственных должностей являются наиболее важными для политических партий, так как только они позволяют достичь максимального воздействия на государственный аппарат» (Левченко, 2014, с. 110). Поэтому мы выявили направления развития госслужбы в программах политических партий, участвовавших в выборах в Государственную Думу в 2021 г.

Четкой взаимосвязи между партийными идеологиями и отражением той или иной парадигмы в тезисах программ не выявлено: вне зависимости от идеологии наиболее востребованной оказалась парадигма ОГУ (53%). Соответствующие тезисы преобладали не только у левых (КПРФ, РПСС, «Коммунисты России», «Партия пенсионеров»), но и у ряда партий центра («Единая Россия», ЛДПР) и правых («Партия роста», «Яблоко»). Преобладание парадигмы НГУ ожидалось у правых партий, что подтвердилось для «Гражданской платформы», ЛДПР и «Партии роста». Кроме того, подобные приоритеты характерны для «Единой России» и СРЗП. Среди партийных программ 29% имели подобные тезисы. Вебериянская парадигма оказалась наименее востребованной (18% тезисов). Гипотетически вебериянство отвечает идеологии центристских сил, но на деле его преобладание выявлено в программах СРЗП, «Зеленых» и «Родины», имеющих крайне различные идеологические платформы. Эти данные опровергают нашу гипотезу 2.

Сопоставление результатов нашего исследования с данными, полученными в ходе предыдущей избирательной кампании 2016 г., позволяет сделать вывод о преемственности в видении партиями бюрократической реформы. Хотя специального анализа программ в части госслужбы не проводилось, исследование Е.Л. Тимшиной (2020) показало, что предложения партий в тот период чаще всего касались усиления контроля над органами власти со стороны общества. Автор отмечает, что запрос на социальную справедливость обрабатывали партии всего идеологического спектра.

Данный факт может объясняться, среди прочего, кризисом идеологий (Баранов, 2021), при котором программы приобретают формальный характер, а партии утрачивают связь с «ядерными» электоральными группами, вовлекаясь в гонку за голосами неопределившихся избирателей. В современных условиях идеологический спектр партий сам по себе становится спорным. На этом фоне уровень популизма в дискурсе возрастает, что может породить преобладание в партийных программах тезисов, соответствующих парадигме ОГУ, которые, как правило, более просты и внешне «демократичны» по сравнению с другими административными парадигмами.

Нормативные акты по развитию госслужбы исследуются, как правило, с формально-юридических позиций, а не как дискурсивные документы. Основываясь на законодательном определении гражданской службы РФ, мы предположили (*гипотеза 3*), что преобладающая доля мероприятий по развитию госслужбы относится к веберовской парадигме. Наша гипотеза подтвердилась. В Основных мероприятиях по развитию государственной гражданской службы РФ и «дорожной карте» по их реализации 2016–2018 гг. количественно преобладали мероприятия, соответствующие парадигме НГУ (56%), а «веберовскими» по содержанию являлись лишь 32% мер. Однако в аналогичном документе 2019–2021 гг. с веберовской парадигмой соотносятся уже 50% всех мероприятий, а с НГУ – только 43%.

Подобная «диффузия» парадигм может объясняться погрешностями анализа (часть мероприятий по развитию госслужбы трудно однозначно отнести к определенной парадигме). Однако это может иметь и институциональный смысл. Современная гражданская служба России развивается на стыке менеджериальной и веберовской моделей. Первая из них проявляется в жесткой формализации деятельности госслужащих, а вторая – в попытках сделать госаппарат результативным, компактным и сервисным (Yuzhakov, Dobrolyubova, 2018). Отсутствует господствующая модель рекрутирования госслужащих: налицо как меритократические, так и протекционистские практики (Fortescue, 2020). Существующие нормативные документы по развитию гражданской службы игнорируют тот факт, что «следует принять только те технологии решения проблем, которые совместимы с данной парадигмой», а «последствия эклектического сочетания парадигмальных принципов и внепарадигмальных технологий решения проблем могут стать непредсказуемыми» (Барабашев, 2016, с. 188).

Имеющиеся данные не позволяют с уверенностью прогнозировать, какая из моделей в итоге возобладает. Наш анализ показывает, что избранный в последнее время формат основных направлений развития госслужбы в виде не прошедших общественного обсуждения краткосрочных трехлетних планов с крайне ограниченными целями и без специального финансирования способен обеспечить лишь точечные улучшения. Он не согласуется с происходящими структурными изменениями в системе публичного управления (новое положение о государственных программах⁸, Единый план по достижению национальных целей, развитие национальных проектов⁹, цифровизация государственного управления¹⁰ и др.). Не-

⁸ Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 N 786 «О системе управления государственными программами РФ» // Собрание законодательства РФ. 07.06.2021. № 23. Ст. 4042.

⁹ Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 г.» // Собрание законодательства РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884; Распоряжение Правительства РФ от 01.10.2021 N 2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.» // Собрание законодательства РФ. 18.10.2021. № 42. Ст. 7157.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 N 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 01.11.2021. № 44 (Часть III). Ст. 7467.

решенными остаются задачи стратегического планирования развития госслужбы, взаимосвязи ее видов, открытости и общественного контроля. Не сформулированы миссия института гражданской службы и критерии его эффективности.

Высокий (более 90%) уровень исполнения Основных направлений развития гражданской службы в 2016–2018 гг. связан, главным образом, с тем, что большая часть мероприятий ограничивалась выпуском нормативных актов. Но даже при этом значительная часть мер реализована с отставанием. В следующий период 2019–2021 гг. уровень исполнения снизился до 50%, что может объясняться как запаздыванием мер, так и отсутствием информации об их исполнении в открытом доступе. Тренд на сохранение закрытости госслужбы, являющейся своего рода «черным ящиком» для российского общества, подтверждается снижением в Основных направлениях доли мер, соответствующих парадигме ОГУ (13% в первый период и 7% в последние годы). Тревожная тенденция к изоляции бюрократии противоположна запросу общества на справедливость, открытость, сетевые коммуникации и вовлечение в управление, который фиксирует анализ политического и научного дискурса. В условиях происходящего усложнения социально-экономических и политических отношений государство вынуждено привлекать граждан к реализации публичных функций. Неспособность удовлетворить запрос на общественно-государственное управление может привести к радикализации повестки и кризису управляемости.

Предпринятый анализ дискурса на научном, партийно-политическом и официально-правовом уровне через призму базовых административных парадигм делает наше представление о развитии российской гражданской службы более объемным. Полученные результаты в целом непротиворечивы; вместе с тем целесообразно сделать ряд методологических уточнений для будущих аналогичных исследований. Во-первых, выбранные тезаурусные слова, вероятно, не охватывают часть аспектов проблемы, которые могут быть исследованы. Во-вторых, соотнесение дискурсивных текстов с конкретными административными парадигмами по тезаурусным словам не лишено субъективизма. Вместе с тем не просматривается иного способа столь же содержательно интерпретировать эти тексты, без чего затруднительно выявить преобладающее направление дискурса.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. 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.
2. Баранов Н.А. Идеологические установки ведущих российских политических партий в преддверии выборов 2021 года // Социально-политические исследования. 2021. № 1. С 5–21.
3. Барсегян В.М. Административный дискурс: структура, объем, практики производства и легитимации текстов // Журнал социологии и социальной антропологии. 2018. Т. 21, № 1. С. 107–135.
4. Васильев Д.К., Кучеров Д.Г., Цыбова В.С. Роль имиджа российских органов государственной власти как работодателя в привлечении молодых специалистов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 3. С. 180–199.
5. Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 11. С. 88–101.
6. Калгин А.С., Калгина О.В. Карьерный выбор между государственным и частным сектором среди студентов: роль черт личности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 145–171.
7. Калгин А.С., Клименко А.В. Теоретические взгляды на государство и бюрократию: препринт WP8/2021/01. М.: НИУ ВШЭ, 2021.
8. Кузнецов В.И. Служебная дисциплина государственного инспектора // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 10. С. 98–107.
9. Левченко А.А. Отражение взаимодействия политических партий и государства в содержании предвыборных программ политических партий // Вестник Поволжского института управления. 2014. № 1. С. 103–111.
10. Лихтин А.А. Проблемное поле современного публичного управления: контент-анализ научных публикаций // Управленческое консультирование. 2021. № 5. С. 78–86.
11. Петрунин Ю.Ю. Библиометрический анализ российской науки о государственном управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 79. С. 70–92.
12. Решетникова Д.С. Факторы общественной оценки эффективности деятельности гражданских служащих при оказании государственных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 131–164.
13. Северухина Д.Д. Контент-анализ программ политических партий для выявления преобладающих ценностей // Образование и право. 2017. № 12. С. 29–35.

14. Тимшина Е.Л. Реформирование государственного устройства России в программных документах политических партий (по материалам избирательных кампаний 2011 и 2016 гг.) // *Право и политика*. 2020. № 7. С. 136–150.
15. Ушаков Е.В. Применимость понятия парадигмы к сфере государственного управления // *Modern Science*. 2021. № 9-1. С. 150–153.
16. Addink H. *Good governance: Concept and context*. Oxford, Oxford University Press, 2019.
17. Barabashev A.G., Kettl D.F., Peters B.G. *Handbook of research methods in public administration, management and policy*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020.
18. Byrkjeflot H., du Gay P., Greve C. What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration? In: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, ed. by E.Ongaro, S.Van Thiel. London, Palgrave Macmillan, 2018.
19. Durman M.O., Bashtannyk A.H., Kornienko V., Omarov A.E., Levchenko S.H. The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes // *International Journal of Economics & Business Administration*. 2020. Vol. 8, no. 1. P. 178–189.
20. Eller W.S., Gerber B.J., Robinson S.E. *Public Administration Research Methods: Tools for Evaluation and Evidence-Based Practice*. New York, Taylor&Francis Group, 2018.
21. Fortescue S. Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries // *Post-Soviet Affairs*. 2020. Vol. 36, no. 4. P. 1–24.
22. Henry N. Paradigms of Public Administration // *Public Administration Review*. 1975. Vol. 35, no. 4. P. 378–386.
23. Ishak N., Hasibuan R.R., Arbani T.S. Bureaucratic and Political Collaboration Towards a Good Governance System // *Bestuur*. 2020. Vol. 8, no. 1. P. 19–26.
24. Itzkovitch-Malka R., Shenhav Sh., Rahat G., Hazan R.Y. The collective memory of dominant parties in parliamentary discourse // *Party Politics*. 2019. Vol. 27, no. 3. С. 489–500.
25. Keping Y. Governance and good governance: A new framework for political analysis // *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*. 2018. Vol. 11, no. 1. P. 1–8.
26. Khodachek I., Timoshenko K. Russian central government budgeting and public sector reform discourses: paradigms, hybrids, and a «third way» // *International Journal of Public Administration*. 2018. Vol. 41, no. 5–6. P. 460–477.
27. Klenk T., Reiter R. Post-new public management: Reform ideas and their application in the field of social services // *International Review of Administrative Sciences*. 2019. Vol. 85, no. 1. P. 111–123.
28. Kvachev V. From Weberian bureaucracy to networking bureaucracy // *Russian Sociological Review*. 2019. Vol. 18, no. 2. P. 28–40.

29. Mazur S., Kopycinski P. (eds.). *Public Policy and the Neo-Weberian State*. London, Routledge, 2017.
30. Nezhina T.G., Barabashev A.G., Prokofiev V.N., Utkina V. *Public Personnel Job Satisfaction and Retention: The Effects of Perceived Image and Prestige of Government Jobs // International Journal of Public Administration*. 2021. Vol. 44, no. 16. P. 1435–1445.
31. Steiner M., Magin M., Stark B., Geiss S. *Seek and you shall find? A content analysis on the diversity of five search engines' results on political queries // Information, Communication & Society*. 2020. No. 6. P. 1–25.
32. Yuzhakov V., Dobrolyubova E. *The Bureaucracy*. In: *Russia: Strategy, Policy and Administration*, ed. by Irvin Studin. Palgrave Macmillan UK, 2018. P. 341–352.

REFERENCES

1. 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).
2. Baranov, N.A. (2021) 'Ideological attitudes of leading Russian political parties on the eve of the 2021 elections', *Socio-political studies*, 1, pp. 5–21. (In Russian).
3. Barseghyan, V.M. (2018) 'Administrative discourse: structure, scope, production practices and legitimation of texts', *Journal of Sociology and Social Anthropology*, 21(1), pp. 107–135. (In Russian).
4. Vasil'ev, D.K., Kucherov, D.G. and Tsybova, V.S. (2021) 'The role of the image of Russian public authorities as an employer in attracting young professionals', *Public Administration Issues*, 3, pp. 180–199. (In Russian).
5. Dobrobaba, M.B. and Channov, S.E. (2021) 'Responsibility of civil servants for corruption offenses: problems of model optimization', *Journal of Russian Law*, 25(11), pp. 88–101. (In Russian).
6. Kalgin, A.S. and Kalgina, O.V. (2018) 'Career choice between the public and private sectors among students: the role of personality traits', *Public Administration Issues*, 4, pp. 145–171. (In Russian).
7. Kalgin, A.S. and Klimenko, A.V. (2021) *Theoretical Perspectives on the State and Bureaucracy*: Preprint WP8/2021/01. Moscow: Higher School of Economics Publishing.
8. Kuznetsov, V.I. (2021) 'Service discipline of the state inspector', *Journal of Russian law*, 25(10), pp. 98–107. (In Russian).
9. Levchenko, A.A. (2014) 'Reflection of the interaction between political parties and the state in the content of the election programs of political parties', *Bulletin of the Volga Institute of Management*, 1, pp. 103–111. (In Russian).

10. Likhtin, A.A. (2021) 'Problem field of modern public administration: content analysis of scientific publications', *Administrative Consulting*, 5, pp. 78–86. (In Russian).
11. Petrunin, Yu.Yu. (2020) 'Bibliometric analysis of the Russian science of public administration', *Public administration. Electronic Bulletin*, 79, pp. 70–92. (In Russian).
12. Reshetnikova, D.S. (2016) 'Factors of public assessment of the effectiveness of civil servants in the provision of public services', *Public Administration Issues*, 2, pp. 131–164. (In Russian).
13. Severukhina, D.D. (2017) 'Content analysis of political party programs to identify prevailing values', *Education and Law*, 12, pp. 29–35. (In Russian).
14. Timshina, E.L. (2020) 'Reforming the state structure of Russia in the program documents of political parties (based on the materials of the election campaigns of 2011 and 2016)', *Law and Politics*, 7, pp. 136–150. (In Russian).
15. Ushakov, E.V. (2021) 'Applicability of the concept of a paradigm to the sphere of public administration', *Modern Science*, 9–1, pp. 150–153. (In Russian).
16. Addink, H. (2019) *Good governance: Concept and context*. Oxford: Oxford University Press.
17. Barabashev, A.G., Kettl, D.F. and Peters, B.G. (2020) *Handbook of research methods in public administration, management and policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
18. Byrkjeflot, H., du Gay, P. and Greve, C. (2018) 'What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration?', in: Ongaro E. and Van Thiel S. (Eds) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
19. Durman, M.O., Bashtannyk, A.H., Kornienko, V., Omarov, A.E. and Levchenko, S.H. (2020) 'The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes', *International Journal of Economics & Business Administration*, 8 (1), pp. 178–189.
20. Eller, W.S., Gerber, B.J. and Robinson, S.E. (2018) *Public Administration Research Methods: Tools for Evaluation and Evidence-Based Practice*. New York: Taylor&Francis Group.
21. Fortescue, S. (2020) 'Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries', *Post-Soviet Affairs*, 36(4), pp. 1–24.
22. Henry, N. (1975) 'Paradigms of Public Administration', *Public Administration Review*, 35(4), pp. 378–386.
23. Ishak, N., Hasibuan, R.R. and Arbani, T.S. (2020) 'Bureaucratic and Political Collaboration Towards a Good Governance System', *Bestuur*, 8(1), pp. 19–26.
24. Itzkovitch-Malka, R., Shenhav, Sh., Rahat, G. and Hazan, R.Y. (2019) 'The collective memory of dominant parties in parliamentary discourse', *Party Politics*, 27 (3), pp. 489–500.

25. Keping, Y. (2018) 'Governance and good governance: A new framework for political analysis', *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), pp. 1–8.
26. Khodachek, I. and Timoshenko, K. (2018) 'Russian central government budgeting and public sector reform discourses: paradigms, hybrids, and a «third way»', *International Journal of Public Administration*, 41 (5-6), pp. 460–477.
27. Klenk, T. and Reiter, R. (2019) 'Post-new public management: Reform ideas and their application in the field of social services', *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), pp. 111–123.
28. Kvachev, V. (2019) 'From Weberian bureaucracy to networking bureaucracy', *Russian Sociological Review*, 18(2), pp. 28–40.
29. Mazur, S. and Kopycinski, P. (eds.) (2017) *Public Policy and the Neo-Weberian State*. London: Routledge.
30. Nezhina, T.G., Barabashev, A.G., Prokofiev, V.N. and Utkina, V. (2021) 'Public personnel job satisfaction and retention: The effects of perceived image and prestige of government jobs', *International Journal of Public Administration*, 44(16), pp. 1435–1445.
31. Steiner, M., Magin, M., Stark, B. and Geiss, S. (2020) 'Seek and you shall find? A content analysis on the diversity of five search engines' results on political queries', *Information, Communication & Society*, 6, pp. 1–25.
32. Yuzhakov, V. and Dobrolyubova, E. (2018) 'The bureaucracy', in: Studin I. (Ed.) *Russia: Strategy, Policy and Administration*. UK: Palgrave Macmillan, pp. 341–352.

Статья поступила в редакцию 30.09.2021;
одобрена после рецензирования 15.04.2022;
принята к публикации 27.05.2022.

Научная статья

УДК: 351/354

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-60-84

ЦИФРОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ КАК СУБЪЕКТ И ОБЪЕКТ РЕГУЛИРОВАНИЯ, ИЛИ КАК ПЛАТФОРМЫ ИЗМЕНЯЮТ СИСТЕМУ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

¹ **Дмитриева Наталья Евгеньевна,**

² **Минченко Ольга Сергеевна,**

³ **Рыльских Евгений Валерьевич**

^{1,2,3} Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
Институт государственного и муниципального управления;
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20.

¹ nedmitrieva@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4226-0874

² osminshenko@hse.ru; ORCID: 0000-0001-8086-1959

³ erylskih@hse.ru; ORCID: 0000-0001-5077-6796

Аннотация. Исследование посвящено изучению изменений в системе государственного управления под влиянием цифровой трансформации. Цифровые платформы O2O (*online-to-offline*) рассматриваются как новые экономические агенты, трансформирующиеся в институциональные механизмы и формирующие новую систему ценностей. Для оценки воздействия платформ O2O на общественные ценности используется типология ценностей, предложенная Ф. Баннистером и Р. Коннолли (Bannister, Connolly, 2014). Анализ академической литературы и результатов полуструктурированных интервью с участниками пяти цифровых платформ O2O (YouDo, Youla, Profi.ru, Avito, Fl.ru) позволил выявить различные виды транзакционных издержек. Оценка издержек проводилась в зависимости от типа транзакции на платформах. Принимая во внимание риски взаимодействия участников цифровых платформ O2O и его недостаточное регулирование, авторы сформулировали основные направления трансформации существующей системы государственного управления в связи с ее платформизацией и представили обоснование необходимости перехода к системе управления, основанной на общественных ценностях: Public Value Management.

Ключевые слова: теория общественной ценности, принципал-агентская теория, цифровые платформы O2O, транзакционные издержки, регулирование платформ, цифровая трансформация, Public Value Management.

Для цитирования: Дмитриева Н. Е., Минченко О. С., Рыльских Е. В. Цифровые платформы как субъект и объект регулирования, или как платформы изменяют систему госуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 2. С. 60–84. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-60-84.

Благодарности: статья подготовлена в результате проведения исследования в Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении Института государственного и муниципального управления в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Original article

DIGITAL PLATFORMS AS A REGULATOR AND THE REGULATED SUBJECT, OR HOW PLATFORMS CHANGE THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

¹ **Natalya E. Dmitrieva,**

² **Olga S. Minchenko,**

³ **Evgeny V. Rylskikh**

^{1,2,3} National Research University Higher School of Economics, Institute of State and Municipal Administration; 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia.

¹ nedmitrieva@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4226-0874

² osminshenko@hse.ru; ORCID: 0000-0001-8086-1959

³ erylskikh@hse.ru; ORCID: 0000-0001-5077-6796

Abstract. In this article the authors raise the question of the impact of digital platforms on the change of public values and on the system of public administration. Digital platforms O2O (*online-to-offline*) are considered as new economic agents, transforming into institutional mechanisms and forming a new system of values. Using the public values typology to assess the impact of ICTs on e-government (Bannister & Connolly, 2014). The authors evaluated the impact of the digital platforms on public values and studied different types of transaction costs depending on the type of transaction, using the results of foreign studies and interviews with participants of platforms on O2O

platforms (YouDo, Youla, Profi.ru, Avito, Fl.ru). Based on the Public Value Theory and the Principal-agent Theory considering the presence of risks of interaction between the participants of digital platforms O2O and the lack of sufficient regulation, the authors formulated the main directions of key changes in the system of public administration in connection with platformization and justified the need to move to a new system of public administration based on public values – Public Value Management.

Keywords: Public value theory, Principal-agent theory, digital platforms O2O, transaction costs, platform regulation, digital transformation.

For citation: Dmitrieva, N. E., Minchenko, O. S. and Rylskikh, E. V. (2022) 'Digital platforms as a regulator and the regulated subject, or how platforms change the system of public administration', *Public Administration Issues*, 2, pp. 60–84. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-60-84.

JEL Classification: L14; O32; Z18.

Acknowledgments: the article was prepared as a part of the research in The International Laboratory of Digital Transformation in Public Administration, Institute of State and Municipal Administration with the support of Basic Research Program of National Research University Higher School of Economics.

Введение

Цифровая трансформация выходит за рамки только внедрения цифровых технологий. Она становится институциональным изменением и приводит к появлению новых субъектов, структур, практик, ценностей и убеждений, которые изменяют, заменяют или дополняют существующие правила деятельности организаций, экосистем и отраслей (Hinings et al., 2018). Впервые в истории, по мысли М. Кастельса, базовой единицей экономической организации становится не отдельный субъект, индивидуальный или коллективный, а сеть, «составленная из разнообразного множества субъектов и организаций, непрестанно модифицируемых по мере того, как сети приспособляются к поддерживающим их средам и рыночным структурам» (Кастельс, 2000, с. 197). Таким новым экономическим актором, по нашему мнению, становятся цифровые платформы O2O (*online-to-offline*), обеспечивающие взаимодействие виртуального мира и реального (физического) мира товаров и услуг, использующие данные и алгоритмы для улучшения связей (Макафи, 2020) и содержащие определенную институциональную логику (Glaser, 2017; Heimstädt, 2017; Hultin, Mähring, 2014).

К оценке изменения институтов под влиянием цифровизации экономики современные исследователи подходят по-разному. Одни авторы доказывают необходимость реформы институциональной среды, проведения значительных институциональных изменений, без которых невозможен успешный переход к цифровой модели экономического развития (Ермолаев, 2018; Попов, 2019). Другие предлагают ввести в оборот такие

понятия, как «цифровой институт» и «институциональная регулятивная среда цифровой экосистемы» (Масюк, 2020). Как возникают и приобретают легитимность новые институциональные инфраструктуры, как старые и новые институциональные механизмы дополняют и усиливают друг друга, что на самом деле является радикальным и трансформационным – вот актуальная текущая повестка в исследовании цифровых платформ (Hinings et al., 2018).

Теория общественной ценности (Public Value Theory) для изучения цифровых платформ

Родоначальник идеи общественных ценностей М. Мур целью государственной управленческой деятельности определял создание общественной ценности, в которой и сами цели, и средства их достижения, и интересы различных групп населения имеют одинаково важное значение с точки зрения оценки эффективности (Moore, 1995) и приносят наибольшую пользу для общества в пределах доступных денежных или юридических ресурсов (Benington, Moore, 2011).

Первоначально концепт Public Value Management (Управление общественными ценностями, далее – PVM) создавался с целью поиска путей оптимизации госуправления. Однако теперь в условиях ограниченности ресурсов и высокой дифференциации общества политикам и органам власти приходится искать решения, удовлетворяющие интересы различных групп граждан в рамках нормативного консенсуса относительно распределения прав, льгот и обязательств (Bozeman, 2007). Основной целью государственной политики в рамках PVM становится достижение баланса между экономической эффективностью, организационным управлением и учетом мнения общества (Turkel, Turkel, 2016).

В зарубежной литературе выделяется несколько подходов к определению перечней общественных ценностей. С одной стороны, это основные ценности, формируемые в госсекторе: предоставление государственных услуг, улучшение социального положения граждан, повышение доверия к власти (Moore, 1995; Kelly et al., 2002), общественные блага, средства правовой защиты, включая верховенство закона и защиту права собственности (Alford, O'flynn, 2009), легитимность, подотчетность, прозрачность, добросовестность, законность, эффективность, профессионализм и надежность власти и государственного управления (Paanakker et al., 2020). С другой стороны, это типологизированные по разным группам личностные, демократические, профессиональные, этические, организационные и иные ценности госуправления (Jorgensen, Bozeman, 2007).

Вопросы изучения общественных ценностей только начинают включаться в исследовательскую повестку российских ученых. Коллектив исследователей из МГУ им. Ломоносова под руководством В. П. Васильева отмечает, что экспансия платформ в сборе пользовательских данных, в расширении контроля над повседневностью, над приватностью, над нашим социальным миром приводит к тому, что платформы в качестве

нового экономического актора становятся творцами ценностей (Васильев и др., 2020). Другой коллектив из Санкт-Петербургского университета описал новое понятие «координационного государства», которое начинает стимулировать участие в публичности акторов из гражданского общества и бизнеса, без которых невозможно сегодня равномерно распределить все тяготы по удовлетворению публичных нужд (Сморгунов и др., 2014).

Триггером распространения PVM стало создание по всему миру электронного правительства, когда информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ), являясь одновременно и стимулом, и средством внедрения, стали оказывать влияние на многие ценности госуправления (Bannister, Connolly, 2014). Проанализировав более полусотни научных статей, Дж. Д. Твизеймана и А. Андерссон (Twizeyimana, Andersson, 2019) выделили шесть основных общественных ценностей электронного правительства: повышение качества госуслуг, повышение административной эффективности, возможности открытого правительства, повышение роли этического поведения и профессионализма, повышение качества жизни и благосостояния, повышение уровня доверия правительству.

Однако общественные ценности – это не простой набор правил, который можно взять в готовом виде и внедрить в обществе; наоборот, они обсуждаются на всех уровнях управления (van Dijck, 2020).

С одной стороны, государство становится полноправным участником взаимодействий на платформах, выступая либо в качестве поставщика, либо потребителя товара, работы или услуги, либо в роли владельца платформы (Hofmann et al., 2019), теряя при этом монопольное право на создание общественных ценностей (Millard, 2018).

С другой стороны, государство через издание регулятивных правил и инструкций может направлять развитие платформ таким образом, чтобы бизнес, преследуя собственные интересы, способствовал трансформации взаимодействия между бизнесом и правительством, служа общественной ценности (Klievink et al., 2016), а правительства – сокращению транзакционных издержек и обеспечению безопасности, прозрачности и открытости взаимодействия на платформах (Millard, 2018). Таким образом, *цифровые технологии трансформируют общественные ценности и процессы их формирования.*

В то же время в экономике совместного потребления коммерческие платформы также могут стать источником формирования общественных ценностей (Hofmann et al., 2019), которые вместе с тем могут вступать в конфликт с ценностями, формируемыми органами власти, и влиять на исполнение полномочий (Ranchordás, Goanta, 2020). Полуструктурированные интервью с пользователями платформы Uber позволили О. Мансуру и А. Газауна (Mansour, Ghazawneh, 2017) выявить, что при организации взаимодействия пассажиров с водителями платформой создаются ценности, связанные со снижением издержек и оптимизацией бизнес-процессов, прозрачностью деятельности, клиентоориентированностью и адаптивностью к рынку, безопасностью взаимодействия и повышением доверия между пользователями.

Изучив роль цифровых платформ в экономике совместного использования, В. Сазерленд и М.Х. Джаррахи (Sutherland, Jarrahi, 2018) описали шесть основных характеристик платформ, влияющих на создание общественных ценностей:

- 1) гибкость – обеспечение динамического доступа к ресурсам по требованию участников;
- 2) соединение участников либо с помощью алгоритма, либо оценки и поиска;
- 3) расширение доступа к ресурсам, ранее недоступным;
- 4) управление транзакциями участников (платформа как посредник);
- 5) укрепление доверия между участниками (платформа как медиатор);
- 6) содействие коллективным действиям участников (платформа как источник социального капитала сообществ, территорий, профессиональных групп).

Таким образом, цифровые платформы не просто становятся средствами коммуникаций и (или) изменяют экономические отношения, они начинают выступать в качестве регулятора и оказывают серьезное влияние на систему общественных ценностей (Ranchordás, Goanta, 2020), а также на способы взаимодействия между государством и гражданами, размывая тем самым границы публичной сферы (Lindgren et al., 2019).

Цифровые платформы в контексте институционального анализа

С помощью институционального анализа Б. Хайнингс с соавторами (Hinings et al., 2018) выделили три типа новых институциональных механизмов, имеющих решающее значение для цифровой трансформации: цифровые организационные формы, цифровые институциональные инфраструктуры и цифровые институциональные строительные блоки. Они весьма важны при внедрении цифровых платформ, поскольку такие платформы создают новые формы организации взаимодействия, контрактации и самой деятельности клиентов и поставщиков через установление правил, требований, норм и принципов, которые при этом не должны противоречить общественным ценностям; с помощью алгоритмов обеспечивают управление всеми процессами взаимодействия; создают ценности, требующие признание их легитимности.

В рамках принципал-агентской теории платформы могут выступать как в роли принципала, при этом агентами становятся поставщики товаров и услуг, так и в роли агента, когда принципалом следует считать государство. Традиционно принципал, чья цель – максимизация прибыли, не обладая всей полной информацией о деятельности агента, стремящегося к максимизации собственной полезности, не может полностью его контролировать (Williamson, 2002).

В условиях асимметрии информации одним из наиболее распространенных вариантов нивелирования принципал-агентского конфликта является разработка для агентов системы правил и индикаторов для оценки их деятельности (Jensen, Meckling, 1976). Это означает, что государство

как принципал должно не контролировать платформы и их деятельность, но еще и стремиться обеспечивать конкурентный рынок и общественные ценности независимо от того, какую платформу выбирают пользователи.

В свою очередь, выступая в качестве принципала, платформа создает правила для эффективного взаимодействия пользователей на платформе. Однако и в этом случае система разработанных на платформе требований и норм не должна противоречить общественным ценностям.

Теория транзакционных издержек, раскрывая общие принципы экономических процессов, позволяет объяснить, каким образом можно влиять на них через институциональные настройки в условиях ограниченной рациональности экономических агентов и ограниченной эффективности институциональных механизмов (Williamson, 1975). Понимание транзакции как любого перехода актива от конечной точки одного технологического процесса к начальной другого процесса в полной мере применимо к рассматриваемому типу цифровых платформ O2O. Согласно О. Уильямсону, основными параметрами транзакции являются специфичность активов, участвующих в транзакции, периодичность транзакций и уровень неопределенности обстоятельств, которые сопровождают совершение транзакции (Williamson, 2002). По Дж. Коммонсу, транзакция является ключевым элементом анализа и исходной единицей деятельности, связующим звеном между правом, экономикой и поведением людей (Commons, 1934).

Применительно к платформенным решениям O2O, можно выделить *транзакции сделки, управления и рациионирования*. Транзакции сделки «товар/услуга-деньги» связаны с переходом прав собственности по обоюдному согласию сторон на взаимовыгодных условиях и происходят между основными платформенными акторами или контрагентами. В транзакциях управления ключевым становится отношение подчинения одного контрагента другому: право принимать решения принадлежит только одной стороне (например, использование платформы при условии согласия с пользовательским соглашением). Для транзакций рациионирования характерно наличие третьей стороны, определяющей право обладания ресурсом для двух других сторон (например, платформа как арбитр в конфликте поставщика и клиента).

Большинство исследователей сходятся во мнении, что целью создания цифровой платформы является сокращение транзакционных издержек. В теоретической литературе представлено несколько подходов к классификации транзакционных издержек. Р. Коуз выделял пять основных типов транзакционных издержек функционирования рыночного механизма: издержки сбора информации, издержки поиска партнера, издержки составления и пересмотра контракта, издержки принуждения к его исполнению (Coase, 1937). Д. Норт определял транзакционные издержки размером рынка: издержки персонификации отношений, спецификации и принуждения. Автор также описал транзакционные издержки необходимости измерений (для сбора информации о предмете транзакции) и издержки, обусловленные идеологическими установками индивидов (North, 1992).

П. Милгром и Дж. Робертсон классифицировали транзакционные издержки на издержки координации и мотивации. К первому виду они относили все затраты, связанные с обеспечением временного и пространственного совпадения участников транзакции. Издержки мотивации включают затраты на осуществление контроля за соблюдением условий контракта, обусловлены асимметрией информации на рынке, а также склонностью экономических агентов к оппортунизму (Milgrom, Roberts, 2000).

Наиболее пригодной для проведения количественных оценок является классификация транзакционных издержек, предложенная Т. Эггертссоном в развитие подходов Д. Норта. В данной классификации выделяют издержки поиска информации, издержки ведения переговоров, издержки составления контрактов, издержки мониторинга и контроля, издержки принуждения к исполнению контрактов и издержки защиты от третьих лиц (Eggertsson, 1996).

В таблице мы свели в единую классификацию описанные выше научные подходы с целью изучения того, насколько применимы классические виды транзакционных издержек на платформах O2O и как они проявляют себя в различных типах транзакций.

Методология исследования

Для изучения работы платформ O2O была проведена серия глубоких интервью по заранее разработанной анкете. Опрашиваемые должны были соответствовать следующим критериям: регулярное использование респондентом одной из пяти цифровых платформ (YouDo, Youla, Profi.ru, Avito, Fl.ru¹); использование указанных цифровых платформ для поиска клиентов для оказания услуг или работ. Выбор платформ обусловлен тем, что они относятся к группе O2O, являются быстро растущими многофункциональными компаниями, представлены во всех регионах России, достаточно популярны среди российских пользователей. Поиск респондентов осуществлялся путем размещения объявлений на соответствующих платформах. Дополнительно проводился скрининг в форме личной беседы с каждым из откликнувшихся претендентов. В результате было рассмотрено более 70 претендентов на интервью, из них отобрано 24, интервью было проведено с 21 респондентом. Все интервью проводились в период с 22 марта по 20 апреля 2021 г. Одним из ограничений проведенного исследования является лимитированная выборка респондентов.

Основные результаты исследования

Оценка общественных ценностей (Public Value) для платформ O2O

Взяв за основу сформулированную Ф. Баннистером и Р. Коннолли (Bannister, Connolly, 2014) гипотезу о том, что ИКТ воздействуют на обще-

¹ Avito и Youla – сервисы бесплатных объявлений; Fl.ru, Profi.ru, YouDo – сервисы для поиска удаленной работы и сотрудников.

ственные ценности, мы проанализировали, на какие общественные ценности и каким образом оказывают трансформационное влияние платформы O2O².

Во-первых, это *повышение качества обслуживания граждан*, поскольку один из основных принципов платформ O2O – «Первым делом качество» (Avito). Услуги становятся более персонализированными: «стараясь выполнять все требования заказчика... могу переделать, как просит заказчик, и конфликт будет решен» (Fl.ru).

Во-вторых, *равенство обращения и доступа к платформам и услугам*. Возросшая легкость начала предпринимательской деятельности на платформах особенно проявилась во время и после пандемии COVID-19: «когда настал карантин, нас всех уволили, и тогда я стал на Profi.ru набирать себе клиентов. И после этого работаю на этой платформе и хорошо себя ощущаю» (Profi.ru). «Люди приходят на такие платформы, чтобы работать, и ничто не должно мешать получить людям работу ... здесь не должно быть никаких ограничений, с которыми люди сталкиваются на официальной работе» (YouDo).

В-третьих, *рост производительности труда, а вместе с ней и эффективности деятельности* отмечали многие респонденты: «работа стала более эффективна, производительна, потому что ни от кого не завишу» (Youla); «зарплата на платформе в разы больше, чем зарплата коллег из региона» (Fl.ru).

В-четвертых, *повышение результативности*. Благодаря платформам у поставщиков улучшается понимание своих потребителей, растет количество заказов: «за услуги оплату берешь по минимуму, не завышаешь цены, но получается более выгодно за счет количества клиентов» (Avito).

В-пятых, многие респонденты говорили о *существенной экономии ресурсов*: «несмотря на траты на отзывы, затрат получается меньше» (YouDo), «нет необходимости ходить на работу, поэтому можно выполнить больший объем работы» (Avito).

В-шестых, благодаря платформе происходит *рост профессиональных компетенций участников взаимодействия*: «любой заказ – это профессиональное развитие, новый опыт» (Avito). «Каждый раз после выполненного задания у тебя повышается самооценка. Для личностного роста в платформе огромные преимущества» (YouDo).

В-седьмых, *платформа повышает прозрачность взаимодействий*: «клиенты, безусловно, выигрывают, потому что есть возможность выбора адекватного и частного, и корпоративного специалиста за более вменяемые деньги по сравнению с корпоративными ставками» (Profi.ru). При этом «если самозанятый, то все чеки автоматически генерируются, и все это в налоговую уходит» (Fl.ru).

² Рассматривались только общественные ценности, которые были выявлены на платформах O2O посредством глубоких полуструктурированных интервью и для которых Ф. Баннистер и Р. Коннолли (Bannister, Connolly, 2014) описывали «сильное» или «умеренное» трансформационное влияние.

Анализ транзакционных издержек на платформах O2O

Таблица.

Оценка транзакционных издержек в зависимости от типа транзакции на платформах O2O (YouDo, Youla, Profi.ru, Avito, Fl.ru)

Авторы	Виды транзакционных издержек	Типы транзакций	Мнение респондентов об издержках на платформах O2O	Механизмы на платформах O2O	Влияние платформ O2O на размер издержек
Р. Коуз	Издержки поиска партнера	Сделки	«Немножко нервно, потому что роботу нужно поймать» (Youla); «трать времени больше, чем традиционным способом: чтобы найти заказ, мне приходится каждые полчаса-час листать ленту в поисках заданий» (YouDo)	Работники платформ тратят много времени на поиск отвечающих их требованиям предложений работы (Drahokoupil et al., 2017)	Издержки трансформируются в риски
		Управления	«Основная проблема – ты постоянно платишь за отклики, тебе приходится постоянно вкладывать деньги. И может сложиться такая ситуация, что ты уходишь в минус» (YouDo)	Оператор платформы может участвовать на стороне предложения платформы, конкурируя с независимыми третьими сторонами за доступ к потребителям (Krämer, Schnurr, 2018)	
		Рационализация	«Поиск заказов на платформе обещивает более-менее стабильный заработок: на платформе заказы есть всегда» (Fl.ru)	Платформы нивелируют провалы рынка, способствуют расширению предложения рабочей силы (Drahokoupil et al., 2017)	Издержки сокращаются
Д. Норт, Т. Эгертссон, Р. Коуз	Издержки поиска информации	Сделки	Для поставщика «клиент – темная лошадка» (Profi.ru); «порой создают задания, где нет ни фотографии, ни отзыва, ни территории заказа, написан только номер телефона и имя» (YouDo); «у заказчиков порядка 20–30 откликов, из которых половина типовых откликов, и не всегда представляется возможным выбрать индивидуальные предложения» (Fl.ru)	Коррекция искажения информации происходит с помощью механизмов оценки и обратной связи потребителями, а также с использованием онлайн-поисковых сервисов и целевой рекламы (Shumakova, 2020); «спонсируемое ранжирование может иметь очень разные последствия для пользователей» (Krämer, Schnurr, 2018)	Издержки трансформируются в риски

Авторы	Виды трансакционных издержек	Типы трансакций	Мнение респондентов об издержках на платформах O2O	Механизмы на платформах O2O	Влияние платформ O2O на размер издержек
Д. Норт, Т. Эгертссон, Р. Коуз	Издержки поиска информации	Управления	«Пробовал разные способы поиска клиентов: и платную рекламу, и бесплатные доски объявлений, деловые форумы, но никаких успехов не было, а на fl.ru мне хватает написать, что я готов выполнить ваш проект, и получаю отклик»	Платформы становятся «биржей» рекламы возможностей, где поставщики конкурируют своими предложениями и «рекламируют» себя (Rangaswamy et al., 2020)	Издержки сокращаются
	Издержки составления контрактов	Сделки	«Функционал «безопасная сделка» для меня, как исполнителя, очень сильно снимает риски» (Fl.ru)	Платформы упрощают подготовку соглашений, их заключение, обеспечивается возможность заключения стандартных форм контрактов и использования цифровой подписи (Shumakova, 2020)	Издержки сокращаются
		Управления	«Есть вопросы по соглашению о сотрудничестве, но у меня нет возможности никак влиять, это же агентский договор, ты просто к нему присоединяешься и все» (Prof.ru)	Репутационный механизм все больше вытесняет традиционную форму контракта (Nagle et al., 2020)	Издержки трансформируются в риски
	Издержки принуждения исполнения обязательств	Сделки	«Если заказчик захочет не заплатить, то он не заплатит, никакая платформа на это повлиять не сможет» (Avito); «очень часто фрилансеров кидают, поэтому приходится идти на разные ухищрения» (Fl.ru)	Потенциальные риски мошенничества особенно велики в условиях, когда поставщики и покупатели не общаются лицом к лицу (Dellarocas, 2003)	Издержки трансформируются в риски
		Управления	«Не договорились по цене, он (клиент) вел себя агрессивно, потом оставил негативный отзыв. Мне платформа просто предложила решать в личном плане... они никак не влияют, не помогают, все надо самому решать» (Prof.ru)	Недостаток регулирования и защиты прав агентов платформы является типичным недостатком работы на платформе (Drahokoupil et al., 2017)	

Авторы	Виды трансакционных издержек	Типы трансакций	Мнение респондентов об издержках на платформах O2O	Механизмы на платформах O2O	Влияние платформ O2O на размер издержек
Д. Норт, Т. Этертссон, Р. Коуз	Издержки принуждения исполнения обязательств	Рационализация	«Платформа никак не контролирует сделки» (Avito)	Отсутствие эффективных механизмов разбирательств между поставщиками услуг и покупателями на платформе ведет к перекладыванию рисков на поставщиков услуг, которые могут вообще не получить оплату, если клиент сочтет качество их работы неадекватным (Drahokoupil et al., 2017)	
П. Милгром, Дж. Робертс	Издержки координации	Сделки	«Сокращение времени, сокращение издержек, повышение КПД, повышение прибыльности, потому что не тратишь на аренду, на документооборот с бумажками, есть цифровые подписи, возможность уделить больше времени заказу» (Profi.ru)	Платформы упрощают отслеживание транзакций и экономят время всех участников сделки (Shumakova, 2020)	Издержки сокращаются
		Управления	«Нет необходимости ходить на работу, поэтому могу выполнить больший объем работы» (Avito)	Платформенная технология способствует более гибкому графику работы, предпочтительному для большинства работников (Drahokoupil et al., 2017)	
		Рационализация	«Специалистов здесь надо даже больше защищать, потому что недобросовестных клиентов больше» (Profi.ru)	Поставщиков платформ следует рассматривать как наемных работников и предоставить им возможность коллективного отстаивания своих прав, вести коллективные переговоры относительно вознаграждения за работу (Drahokoupil et al., 2017)	Издержки трансформируются в риски
	Издержки мотивации	Сделки	«Стараюсь не брать заказы, которые могут как-то понизить мой рейтинг» (Fl.ru)	Аккумуляирование больших данных стимулирует работников к ответственному поведению (Drahokoupil et al., 2017)	Издержки сокращаются

Авторы	Виды трансакционных издержек	Типы трансакций	Мнение респондентов об издержках на платформах O2O	Механизмы на платформах O2O	Влияние платформ O2O на размер издержек
П. Миллром, Дж. Робертс	Издержки мотивации	Управления	«Бывало так, что конкуренты специально писали плохие отзывы, чтобы занижить оценку» (Avito); «сама платформа продает рейтинг» (Fl.ru)	Многие операторы платформ ввели возможность получить известность или приоритет в обмен на денежную отдачу (Krämer, Schnitzl, 2018)	Издержки трансформируются в риски
Д. Норт, Т. Эггертссон	Издержки мониторинга	Сделки	«Мне система рейтингования пользователей нравится, потому что у меня высокий рейтинг» (Fl.ru)	Платформы интегрируют репутационный механизм и механизм мониторинга, а также стандартные механизмы страхования от мошенничества (Drahokoupil et al., 2017)	Издержки сокращаются
		Управления	«Возможность оценивать клиента тоже нужна, это важно. Опции для взаимодействия между мной, Profi и клиентом надо расширить, чтобы сделать эту платформу живее» (Profi.ru)	Платформы представляют собой не просто маркетплейсы рабочей силы, а интегрируют в себе механизмы мониторинга поведения поставщиков и контролируют их с юридической точки зрения (Drahokoupil et al., 2017)	Издержки трансформируются в риски
	Издержки защиты от третьих лиц	Сделки	«Никто не может гарантировать полную безопасность, и эту ответственность берешь на себя» (YouDo); «я сейчас пишу заявление в суд, упоминая платформу, но непонятно пока, как это может быть использовано в суде» (YouDo)	Необходимость сохранения персональных данных на платформах порождает спрос на новые виды защиты контрактов (Coffee, Sale, Henderson, 2015)	Издержки трансформируются в риски
		Управления	«За два месяца с момента регистрации я предоставила все данные: и по ИП, и паспортные, у меня не было спам-звонков, как это обычно бывает» (Profi.ru); «все эти пользовательские соглашения только для того, чтобы снять ответственность с компаний при утечке персональных данных» (Youla)	Расходы на работу систем безопасности несет только платформа, однако данные расходы в конечном итоге могут быть переложены на потребителя или покрываться за счет информации, полученной от пользователей или рекламодателей (Nagle et al., 2020)	

Авторы	Виды трансакционных издержек	Типы трансакций	Мнение респондентов об издержках на платформах O2O	Механизмы на платформах O2O	Влияние платформ O2O на размер издержек
Д. Норт, Т. Эгертссон	Издержки защиты от третьих лиц	Рационализация	«Я – ИП, у меня официальное оказание услуг с документами, я плачу налог, я могла бы подавать в суды, но затраты на это все несоизмеримы» (profi.ru)	Платформы делают возможным применение технологии облачных вычислений в рамках арбитража (Сафрончук, 2018)	
	Издержки ведения переговоров	Сделки	Получается, что «он (заказчик) ничем не рискует, рискует исполнитель» (YouDo)	С ростом трансакционных издержек продолжительность переговоров уменьшается, а частота – увеличивается (Stampton, 1991)	Издержки сокращаются
		Управления	«Не надо присылать диплом, сертификаты. Любой человек может назвать себя преподавателем и проводить занятия» (Youla)	Сбор цифровых данных о работниках в сочетании с рейтинговым платформе оперировать массивом данных о работниках, принимать на основе этих данных решения о найме, мотивации, увольнении (Кароог, 2021)	Издержки трансформируются в риски
Д. Норт	Издержки спецификации и защиты прав собственности	Сделки	«Большое количество студий забывают откликаться любой проект... платформа не борется со спам-рассылками» (Fl.ru); «платформа, очевидно, контролируется адвокатскими бюро или какими-то корпоративными структурами, и я заметила, что частников меньше, больше адвокатских контор, которые быстро, как коршуны, расхватывают заказы. Соответственно, мне, как частнику, без влияния, остаются заказы мелкие, времени моего тратится больше, доход меньше» (Profi.ru)	«Спонсируемая известность» означает, что платформа направляет тех пользователей, которые склонны следовать рекомендациям платформ, к спонсируемому поставщику, что, в свою очередь, увеличивает спрос на этого поставщика» (Krämer, Schnurr, 2018); низкая заработная плата, отсутствие страхования и контроля над рабочим временем – основные пункты критики платформ (Drahokoupil et al., 2017)	Издержки трансформируются в риски

Авторы	Виды транзакционных издержек	Типы транзакций	Мнение респондентов об издержках на платформах O2O	Механизмы на платформах O2O	Влияние платформ O2O на размер издержек
Д. Норт	Издержки спецификации и защиты прав собственности	Управления	«Платформа должна давать возможность себя презентовать» (Profi.ru); «доход нестабильный» (YouDo)	Рост числа рабочих мест на платформе по требованию смещает риски в сторону поставщиков платформ и оказывает давление на работодателей, которые сталкиваются с неуверенностью в отношении своих будущих доходов и занятости (Drahokoupil et al., 2017)	
	Издержки следования идеологическим установкам	Сделки	«Старалась дать максимум информации, бесплатного общения, потому что есть вещи, которые человек не знает, что с ними делать, и старалась упростить решение вопроса» (Profi.ru)	Некоторые платформы могут действовать в интересах продвижения отдельных продуктов или услуг (Krämer, Schnurr, 2018)	Издержки трансформируются в риски
		Управления	«Сумма отклика или сумма стоимости абонемента слегка высока, мне кажется, им надо варьировать – начал человек только оказывать услуги, какой у него пул заказов, потому что бывает, что ты в нуле» (Profi.ru)	Использование цифровых следов для работы репутационных механизмов приводит к искусственному завышению качества отзывов, а также предвзятости со стороны потребителя к «новичкам», еще не имеющим отзывов (Nagle et al., 2020)	
	Издержки необходимости измерений	Сделки	«Никто не ставит оценок, непопулярен этот сервис, людям не очень интересно» (Avito); «конкуренты специально писали плохие отзывы, чтобы снизить оценку» (Avito); «сейчас я работаю больше на отзывы, так как у меня был большой перерыв ... на платформу очень трудно войти» (YouDo)	Рейтинговые системы на платформах могут повышать некоторые внутренние барьеры для новых пользователей, затрудняя создание репутации в сети (Eipav et al., 2016); «спонсируемое ранжирование может иметь очень разные последствия» (Krämer, Schnurr, 2018)	Издержки трансформируются в риски
		Управления	«Понимаю, что надо постоянно рейтинг поднимать, но чтобы было много отзывов, надо делать все время какие-то мелкие работы» (Profi.ru)	Интернет-рейтинговые системы могут иногда приводить к появлению несправедливых или неадекватных оценок качества (Krämer, Schnurr, 2018)	

Источник: Составлена авторами.

Таким образом, проанализировав различные виды транзакционных издержек, возникающих в разных транзакциях, для разных платформенных акторов: сделки – между поставщиками и клиентами на платформе, управления – между платформой и поставщиками, рационализации – между платформой и регулятором, мы подтвердили вывод Ю. Драхокупила и А. Пясны (Drahokoupil, Piasna, 2017) о том, что, помимо снижения транзакционных издержек, на платформах происходит перераспределение затрат или рисков между участниками рынка.

В результате проведенного анализа пяти платформ O2O по всем видам издержек было сделано два основных вывода: первый, наиболее распространенный в исследованиях, – о сокращении отдельных транзакционных издержек и второй – о трансформации издержек в риски. В случае если сокращение издержек определялось для обеих сторон конкретного вида транзакции, гипотеза о сокращении подтверждалась, в случае если для конкретного вида транзакции динамика издержек для сторон взаимодействия на платформе различалась, подтверждалась гипотеза о трансформации издержек в риски. Это означает, что для одной стороны в результате перевода конкретного вида взаимодействия на платформу при одних обстоятельствах (факторах) издержки могут вырасти, при других – сокращаться. Анализ таких зависимостей и уровень их влияния является предметом дальнейших исследований. Задачей настоящей статьи было классифицировать и оценить транзакционные издержки на платформах O2O с целью выявления необходимости регулирования и определения возможной роли регулятора.

Проведенный анализ показывает, что владельцы платформ в целом стремятся избегать ответственности за риски, которые угрожают участникам (Паркер и др., 2017), поэтому перераспределение затрат и рисков должно опосредоваться институтами или правилами (Drahokoupil, Piasna, 2017).

Вопросы регулирования цифровых платформ

Несмотря на преимущества создания ценности цифровыми платформами, государственные органы должны осознавать потенциальные риски и конфликты между платформой и общественными ценностями (Ranchordás, Goanta, 2020). Для содействия конкуренции регуляторы встают перед необходимостью бороться с монопольной властью платформ и экосистем. Это вызов для правительств большинства стран, осуществляющих цифровую трансформацию экономики и общества, поскольку одновременно следует предусмотреть гибкое регулирование отношений участников платформ на уровне принципов с передачей регулятивных функций негосударственным институтам, а также обеспечить развитие и защиту общественных ценностей. Как было сказано в начале статьи, только совместное регулирование государства и бизнеса сможет сбалансировать общественные ценности с ценностями платформы. Это означает, что «объективно назрела необходимость в переходе к модели менеджмента публичных ценностей, когда управленческие действия государства

стремятся соизмерять себя с действием расширяющегося поля публичных акторов» (Сморгунов и др., 2014, с. 149).

Целесообразность перехода к формированию принципов и механизмов новой концепции госуправления подтверждается также результатами проведенного исследования.

Во-первых, большинство респондентов поддерживает необходимость внешнего арбитража на платформе O2O в случае серьезных конфликтов и мошенничества. Однако он должен быть прозрачным и понятным и для специалистов, и для заказчиков, и для самой платформы, а также обеспечивать возможность развития платформенной бизнес-модели при одновременной защите от злоупотреблений со стороны платформы. Такой механизм может появиться исключительно при согласовании интересов государства, бизнеса и граждан на основе балансировки системы общественных ценностей, которая должна стать важнейшей задачей системы государственного управления.

Во-вторых, многие респонденты отмечали неоднозначный статус поставщиков на платформах O2O. Поскольку оформление статуса самозанятого обеспечивало прозрачность деятельности поставщиков, целесообразным было бы включение в состав O2O платформы государственных сервисов по получению статуса самозанятого или индивидуального предпринимателя и иных связанных услуг. Однако если вводить обязательные требования к оформлению статуса самозанятого или индивидуального предпринимателя и госконтроль за этим, дополнительно к уже действующим требованиям и механизмам платформ, большинство не имеющих соответствующего статуса пользователей перейдут к «серым схемам», что приведет к существенному росту случаев мошенничества. Данная проблема опять-таки может быть решена только путем заключения общественного договора между государством, предпринимателями и владельцами платформ.

В-третьих, проведенный анализ транзакционных издержек продемонстрировал, что на платформах O2O в зависимости от типа транзакции многие издержки трансформируются в риски платформенных акторов. Считаем, что оценка таких рисков может стать предметом дальнейших исследований. При этом очевидно, что в результате снижения и трансформации транзакционных издержек в институциональной среде назревают проблемы регулирования деятельности новых институциональных структур. В итоге цифровизация приводит к росту транзакционных издержек на создание и работу институциональной среды, обеспечивающей работы цифровых платформ, порождая новые виды транзакционных издержек. Их можно охарактеризовать как *издержки институционализации*. Для нивелирования данной проблемы целесообразно рассмотреть возможность замещения институтов цифровыми алгоритмами (Drahokoupil, Piasna, 2017), что является серьезнейшим вызовом для действующей системы госуправления.

Существенным образом должна измениться и роль государства как регулятора на платформе. Необходимо не регулировать деятельность цифровых платформ O2O, а сформировать новый институт курирования

платформ, по образцу с действующими механизмами платформенного курирования. Это означает, что посредством алгоритмизированных репутационных, арбитражных, антимонопольных институтов регулятор сможет содействовать и стимулировать развитие платформенных механизмов и принципов, которые способствуют созданию и развитию общественных ценностей, и, наоборот, предотвращать (нивелировать) те их элементы и (или) механизмы, которые дискриминируют общественные ценности на платформах O2O.

Заключение

Проанализировав цифровые платформы O2O, мы увидели, что они, расширяя возможности совместного использования ограниченных ресурсов в экономике совместного потребления, позволяют:

- 1) усилить конкуренцию и способствовать возникновению новых бизнес-моделей и новых форм предпринимательской деятельности;
- 2) сократить транзакционные издержки и повысить прозрачность экономических транзакций;
- 3) ускорить бизнес-процессы и повысить производительность труда;
- 4) повысить качество жизни за счет улучшения удовлетворения потребностей, повышения доступности товаров и услуг, адаптации существующих продуктов и услуг к требованиям потребителей;
- 5) повысить экономическую активность и способствовать созданию новых продуктов и услуг;
- 6) упростить процесс вовлечения в предпринимательскую деятельность начинающих специалистов.

При этом платформы O2O, выступая в качестве посредников между поставщиками и потребителями товаров и услуг, становятся новыми экономическими агентами и оказывают значительное влияние на участников платформы и на сделки между ними. В рамках проведенного исследования мы рассмотрели, какие виды издержек для каких транзакций на платформах будут сокращаться, а какие – трансформироваться в риски для разных сторон платформенного взаимодействия. Таким образом, формируется новый институциональный механизм цифровой экономики, который нуждается в дальнейшем исследовании.

Опираясь на типологию общественных ценностей (Bannister, Connolly, 2014), на основе анализа академической литературы и результатов полуструктурированных интервью с участниками пяти цифровых платформ O2O (YouDo, Youla, Profi.ru, Avito, Fl.ru) мы показали влияние платформ O2O на общественные ценности. Проведенное исследование подтвердило, что нормативное вмешательство со стороны регулятора должно основываться на концепции Управления общественными ценностями, которая позволит найти необходимый баланс между бизнес-интересами владельцев платформ O2O, их клиентами и государством на основе общественных ценностей и стать фундаментом для перехода к новому качеству цифрового государственного регулирования.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М.: ГУ ВШЭ, 2000.
2. Макафи Э., Бриньолфсон Э. Машина, платформа, толпа: наше цифровое будущее. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2020.
3. Паркер Дж., Маршалл А., Санджит Ч. Революция платформ. Как сетевые рынки меняют экономику – и как заставить их работать на вас. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2017.
4. Попов Е.В. Экономические институты цифровизации хозяйственной деятельности // Управленец. 2019. Т. 10, № 2. С. 2–10.
5. Сафрончук М.В. Влияние цифровой трансформации на бизнес и деловую среду // Экономика и управление: вопросы, решения. 2018. Т. 3, № 2. С. 38–44.
6. Сморгунов Л.В. и др. Публичные ценности и государственное управление. М.: Аспект Пресс, 2014.
7. Экосистемы: подходы к регулированию // Центральный банк Российской Федерации, 2021. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/119960/Consultation_Paper_02042021.pdf.
8. Alford J., O'flynn J. Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings // International Journal of Public Administration. 2009. Vol. 32, no. 3–4. P. 171–191.
9. Bannister F., Connolly R. ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research // Government Information Quarterly. 2014. Vol. 31, no. 1. P. 119–128.
10. Benington J., Moore M. Public value: Theory and practice. New York, Palgrave Macmillan, 2011.
11. Bozeman B. Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism. Georgetown University Press, 2007.
12. Coase R. The Nature of the Firm // *Economica* New Series. 1937. Vol. 4, no. 16. P. 386–405.
13. Coffee J., Sale H., Henderson M.T. Securities Regulation: Cases and Materials (13th ed.). Foundation Press, 2015. URL: <https://chicagounbound.uchicago.edu/books/816/>.
14. Commons J. Institutional Economics. New York, Macmillan, 1934.
15. Crampton P. Dynamic bargaining with transaction costs // Management Science. 1991. Vol. 37, no. 10. P. 1221–1233.
16. Dellarocas C. The Digitization of Word-of-Mouth: Promise and Challenges of Online Feedback Mechanisms // Management science. 2003. Vol. 49, no. 10. P. 1407–1424.

17. Drahekoupil J., Piasna A. Work in the Platform Economy: Beyond Lower Transaction Costs // *Intereconomics: Review of European Economic Policy*. 2017. Vol. 52. P. 335–340.
18. Eggertsson T. A Note on the Economics of Institutions // *Empirical studies in institutional change*. Cambridge University Press, 1996. P. 6–24.
19. Einav L., Farronato C., Levin J. Peer-to-Peer Markets // *Annual Review of Economics*. 2016. Vol. 8. P. 615–635.
20. Ermolaev K.N., Matveev Yu.V., Trubetskaya O.V., Gromova T.V. Institutional changes and digital economy // *The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences*. 2018. Vol. 57. P. 580–589.
21. Findings and Insights // World Values Survey. URL: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>.
22. Glaser V.L. Design performances: How organizations inscribe artifacts to change routines // *Academy of Management Journal*. 2017. Vol. 60, no. 6. P. 2126–2154.
23. Heimstädt M. Openwashing: A decoupling perspective on organizational transparency // *Technological forecasting and social change*. 2017. Vol. 125. P. 77–86.
24. Hinings B., Gegenhuber T., Greenwood R. Digital innovation and transformation: An institutional perspective // *Information and Organization*. 2018. Vol. 28. P. 52–61.
25. Hofmann S., Sæbø Ø., Braccini A.M., Za S. The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101399/>.
26. Hultin L., Mähring M. Visualizing institutional logics in sociomaterial practices // *Information and Organization*. 2014. Vol. 24, no. 3. P. 129–155.
27. Jensen M.C., Meckling W.H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure // *Journal of financial economics*. 1976. Vol. 3, no. 4. P. 305–360.
28. Jorgensen T., Bozeman B. Public values: An inventory // *Administration and Society*. 2007. Vol. 39, no. 3. P. 354–381.
29. Kapoor A., Tucker C. How Do Platform Participants Respond to an Unfair Rating? An Analysis of a Ride-Sharing Platform Using a Quasi-Experiment // NET Institute Working Paper. 2017. No. 17–19. URL: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3061385>.
30. Kelly G., Mulgan G., Muers S. Creating public value: An analytical framework for public service reform. London, Strategy Unit, Cabinet Office, 2002. URL: <https://strategy.gov.uk/>.
31. Klievink B., Bharosa N., Tan Y.H. The collaborative realization of public values and business goals: Governance and infrastructure of public–private information platforms // *Government Information Quarterly*. 2016. Vol. 33, no. 1. P. 67–79.

32. Krämer J., Schnurr D. Is there a need for platform neutrality regulation in the EU? // *Telecommunications Policy*. 2018. Vol. 42. P. 514–529.
33. Lindgren I., Madsen C.O., Hofmann S., Melin U. Close Encounters of the Digital Kind: A Research Agenda for the Digitalisation of Public Services // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.03.002/>.
34. Mansour O., Ghazawneh A. Value Creation in Digital Service Platforms. 2017. URL: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hh:diva-35736/>.
35. Masyuk N., Bushueva M., Bragina Z. The Institutional Regulatory Environment of the Digital Ecosystem: Theoretical Approach and Russian Experience // *SHS Web of Conferences*. 2020. Vol. 73. URL: <https://doi.org/10.1051/shsconf/202073010>.
36. Milgrom P., Roberts J. Economics, Organization and Management // *The Journal of finance*. 2000. Vol. 48, no. 1. URL: <https://doi.org/10.2307/2328903/>.
37. Millard J. Open governance systems: Doing more with more // *Government Information Quarterly*. 2018. Vol. 35, no. 4. P. 77–87.
38. Moore M. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995.
39. Nagle F., Seamans R., Tadelis S. Transaction Cost Economics in the Digital Economy: A Research Agenda // *Harvard Business School Strategy Unit Working Paper*. 2020. No. 21–009. URL: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3661856/>.
40. North D.C. *Transaction costs, institutions, and economic performance*. San Francisco, CA, ICS Press, 1992.
41. Paanakker H., Masters A., Huberts L. *Quality of Governance: Values and Violations*. Palgrave Macmillan, Cham, 2020.
42. Ranchordás S., Goanta C. The New City Regulators: Platform and Public Values in Smart and Sharing Cities // *Computer law & security review*. 2020. Vol. 36. URL: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.105375/>.
43. Rangaswamy A., Moch N., Felten C., Bruggen V. The Role of Marketing in Digital Business Platforms // *Journal of Interactive Marketing*. 2020. Vol. 51. P. 72–90. URL: <https://doi.org/10.1016/j.intmar.2020.04.006>.
44. Shumakova O. Transaction Costs in the New Age of Digital Economy // *IOP Conference Series Materials Science and Engineering*. 2020. Vol. 873. URL: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1757-899X/873/1/012013/meta>.
45. Sutherland W., Jarrahi M.H. The Sharing Economy and Digital Platforms: A Review and Research Agenda. // *International Journal of Information Management*. 2018. Vol. 43. P. 328–341.
46. Turkel E., Turkel G. Public value theory: Reconciling public interests, administrative autonomy and efficiency // *Review Public Administration Management, an Open access journal*. 2016. Vol. 4, no. 2. URL: <https://www.academia.edu/28178522/>.

47. Twizeyimana J. D., Andersson A. The public value of E-Government – A literature review // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36, no. 2. P. 167–178.
48. van Dijck J. Governing digital societies: Private platforms, public values // *Computer law & security review*. 2020. Vol. 36. URL: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.105377/>.
49. Vasiliev V.P., Dekhanova N.G., Kholodenko Y.A. Social Factors in the Digital Government Formation in Russia // *Postmodern Openings*. 2020. Vol. 11, no. 2. P. 317–326.
50. Williamson O. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract // *Journal of economic perspectives*. 2002. Vol. 16, no. 3. P. 171–195.
51. Williamson O. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York, Macmillan Publishers, 1975.

REFERENCES

1. Kastels, M. (2000) *The Information Age. Economy, society and culture*. Moscow: HSE. (In Russian).
2. McAfee, A. and Brynjolfsson, E. (2020) *Machine, platform, crowd: Harnessing our digital future*. N.Y., London: W. W. Norton & company.
3. Parker, Dzh., Marshall, A. and Sandzhit, CH. (2017) *Platform revolution. How networked markets are transforming the economy – and how to make them work*. Moscow: Mann, Ivanov and Ferber. (In Russian).
4. Popov, E.V. (2019) 'Economic institutions of digitalization of economic activity', *The Manager*, 10(2), pp. 2–10. (In Russian).
5. Safronchuk, M.V. (2018) 'Impact of digital transformation on business and the business environment', *Economics and management: problems, solutions*, 3(2), pp. 38–44. (In Russian).
6. Smorgunov, L.V. et al. (2014) *Public values and public administration*. Moscow: Aspekt Press. (In Russian).
7. Ecosystems: Approaches to regulation (2021) *Bank of Russia*. Available at: https://cbr.ru/Content/Document/File/119960/Consultation_Paper_02042021.pdf (accessed 10 May 2021). (In Russian).
8. Alford, J. and O'flynn, J. (2009) 'Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings', *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), pp. 171–191.
9. Bannister, F. and Connolly, R. (2014) 'ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research', *Government Information Quarterly*, 31(1), pp. 119–128.

10. Benington, J. and Moore, M. (2011) *Public value: Theory and practice*. New York: Palgrave Macmillan.
11. Bozeman, B. (2007) *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
12. Coase, R. H. (1937) 'The nature of the firm', *Economica New Series*, 4(16), pp. 386–405.
13. Coffee, J., Sale, H. and Henderson, M.T. (2015) *Securities Regulation: Cases and Materials* (13th ed.). Foundation Press.
14. Commons, J. (1934) *Institutional Economics*. New York: Macmillan.
15. Crampton, P. (1991) 'Dynamic bargaining with transaction costs', *Management Science*, 37(10), pp. 1221–1233.
16. Dellarocas, C. (2003) 'The digitization of word-of-mouth: Promise and challenges of online feedback mechanisms', *Management science*, 49(10), pp. 1407–1424.
17. Drahokoupil, J. and Piasna, A. (2017) 'Work in the platform economy: Beyond lower transaction costs', *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 52, pp. 335–340.
18. Eggertsson, T. (1996) 'A note on the economics of institutions', *Empirical studies in institutional change*. Cambridge University Press.
19. Einav, L., Farronato, C. and Levin, J. (2016) 'Peer-to-Peer Markets', *Annual Review of Economics*, 8, pp. 615–635.
20. Ermolaev, K.N., Matveev, Yu.V., Trubetskaya, O.V. and Gromova, T.V. (2018) 'Institutional changes and digital economy', *The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences*, 57, pp. 580–589.
21. Findings and Insights (2021) *World Values Survey*. Available at: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp> (accessed 7 June 2021).
22. Glaser, V.L. (2017) 'Design performances: How organizations inscribe artifacts to change routines', *Academy of Management Journal*, 60(6), pp. 2126–2154.
23. Heimstädt, M. (2017) 'Openwashing: A decoupling perspective on organizational transparency', *Technological forecasting and social change*, 125, pp. 77–86.
24. Hinings, B., Gegenhuber, T. and Greenwood, R. (2018) 'Digital innovation and transformation: An institutional perspective', *Information and Organization*, 28, pp. 52–61.
25. Hofmann, S., Sæbø, Ø., Braccini, A.M. and Za, S. (2019) 'The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values', *Government Information Quarterly*, 36. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101399/> (accessed 15 May 2021).
26. Hultin, L. and Mähring, M. (2014) 'Visualizing institutional logics in sociomaterial practices', *Information and Organization*, 24(3), pp. 129–155.

27. Jensen, M.C. and Meckling, W.H. (1976) 'Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure', *Journal of financial economics*, 3(4), pp. 305–360.
28. Jorgensen, T. and Bozeman, B. (2007) 'Public values: An inventory', *Administration and Society*, 39(3), pp. 354–381.
29. Kapoor, A. and Tucker, C. (2017) 'How do platform participants respond to an unfair rating? An analysis of a ride-sharing platform using a quasi-experiment', *NET Institute Working Paper*, 2017, pp. 17–19. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3061385> (accessed 4 May 2021).
30. Kelly, G., Mulgan, G. and Muers, S. (2002) 'Creating public value', *London, Cabinet Office*. Available at: <https://strategy.gov.uk/> (accessed 17 May 2021).
31. Klievink, B., Bharosa, N. and Tan, Y.H. (2016) 'The collaborative realization of public values and business goals: Governance and infrastructure of public-private information platforms', *Government Information Quarterly*, 33(1), pp. 67–79.
32. Krämer, J. and Schnurr, D. (2018) 'Is there a need for platform neutrality regulation in the EU?', *Telecommunications Policy*, 42, pp. 514–529.
33. Lindgren, I., Madsen, C.O., Hofmann, S. and Melin, U. (2019) 'Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalisation of public services', *Government Information Quarterly*, 36. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.03.002/> (accessed 8 May 2021).
34. Mansour, O. and Ghazawneh, A. (2017) *Value creation in digital service platforms*. Available at: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hh:diva-35736/> (accessed 20 May 2021).
35. Masyuk, N., Bushueva, M. and Bragina, Z. (2020) 'The institutional regulatory environment of the digital ecosystem: Theoretical approach and Russian experience', *SHS Web of Conferences*, 73. Available at: <https://doi.org/10.1051/shsconf/202073010> (accessed 17 May 2021).
36. Milgrom, P. and Roberts, J. (2000) 'Economics, Organization and Management', *The Journal of finance*, 48(1). Available at: <https://doi.org/10.2307/2328903/> (accessed 15 May 2021).
37. Millard, J. (2018) 'Open governance systems: Doing more with more', *Government Information Quarterly*, 35(4), pp. 77–87.
38. Moore, M. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
39. Nagle, F., Seamans, R. and Tadelis, S. (2020) Transaction cost economics in the digital economy: A research agenda. *Harvard Business School Strategy Unit Working Paper*. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3661856/> (accessed 4 June 2021).
40. North, D.C. (1992) *Transaction costs, institutions, and economic performance*. San Francisco, CA: ICS Press.

41. Paanakker, H., Masters, A. and Huberts, L. (2020). *Quality of Governance: Values and Violations*. Palgrave Macmillan, Cham.
42. Ranchordás, S. and Goanta, C. (2020) 'The new city regulators: Platform and public values in smart and sharing cities', *Computer law & security review*, 36. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.105375/> (accessed 30 May 2021).
43. Rangaswamy, A., Moch, N., Felten, C. and Bruggen, V. (2020) 'The role of marketing in digital business platforms', *Journal of Interactive Marketing*, 51, pp. 72–90. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.intmar.2020.04.006> (accessed 30 May 2021).
44. Shumakova, O. (2020) 'Transaction costs in the new age of digital economy', *IOP Conference Series Materials Science and Engineering*, 873. Available at: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1757-899X/873/1/012013/meta> (accessed 6 June 2021).
45. Sutherland, W. and Jarrahi, M.H. (2018) The sharing economy and digital platforms: A review and research agenda. *International Journal of Information Management*, 43, pp. 328–341.
46. Turkel, E. and Turkel, G. (2016) 'Public value theory: Reconciling public interests, administrative autonomy and efficiency', *Review Public Administration Management, an Open access journal*, 4(2). Available at: <https://www.academia.edu/28178522/> (accessed 5 May 2021).
47. Twizeyimana, J.D. and Andersson, A. (2019) 'The public value of E-Government – A literature review', *Government information quarterly*, 36(2), pp. 167–178.
48. van Dijck, J. (2020) 'Governing digital societies: Private platforms, public values', *Computer law & security review*, 36. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.105377/> (accessed 5 June 2021).
49. Vasiliev, V.P., Dekhanova, N.G. and Kholodenko, Y.A. (2020) 'Social factors in the digital government formation in Russia', *Postmodern Openings*, 11(2), pp. 317–326.
50. Williamson, O. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Macmillan Publishers.
51. Williamson, O. (2002) 'The Theory of the firm as governance structure: From choice to contract', *Journal of economic perspectives*, 16(3), pp. 171–195.

Статья поступила в редакцию 16.06.2021;
одобрена после рецензирования 28.11.2021;
принята к публикации 27.05.2022.

Научная статья

УДК 35.354

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-85-105

ДОМИНАНТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В РОССИИ, ГЕРМАНИИ И США

- ¹ **Камолов Сергей Георгиевич,**
² **Варос Анастасия Андриановна,**
³ **Крибиц Александр,**
⁴ **Алашкевич Михаил Юрьевич**

^{1,2} Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел России (МГИМО МИД России); 119454, г. Москва, пр. Вернадского, 76.

¹ Доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного управления, факультет управления и политики, МГИМО МИД России; s.kamolov@inno.mgimo.ru; ORCID: 0000-0003-1144-4486

² Исследователь Института сравнительных исследований умных городов, МГИМО МИД России; varosanastasia@gmail.com; ORCID: 0000-0003-2162-8051

³ Ph.D., исследователь Школы менеджмента TUM, Мюнхенский технический университет; a.kriebitz@tum.de; ORCID: 0000-0001-7959-5980

⁴ Старший вице-президент, Государственная корпорация развития ВЭБ.РФ; alashkevichmy@veb.ru; ORCID: 0000-0001-9383-8205

Аннотация. Исследование методом многофакторного сравнительного анализа выявляет доминанты национальных стратегий развития искусственного интеллекта ведущих мировых держав – Германии, России и США. В статье рассматриваются как структурные сходства стратегических документов, так и принципиальные различия в целеполагании и функциональных ожиданиях государств от технологий искусственного интеллекта (далее – ИИ). Проекция фундаментальных идей технико-экономических парадигм на национальные стратегии развития ИИ дает возможность авторам выдвинуть гипотезу о формировании общеевропейской (континентальной), российской и американской протомоделей государственной политики в сфере искусственного интеллекта. Были также рассмотрены этические аспекты применения технологий искусственного интел-

лекта в государственном управлении. Исследование позволило обнаружить причины различных подходов государств к развитию технологий ИИ и представить оценку среднесрочных перспектив развития национальных стратегических программ в мире.

Ключевые слова: искусственный интеллект, национальная стратегия развития искусственного интеллекта, государственное управление.

Для цитирования: Камолов С.Г., Варос А.А., Крибиц А., Алашкевич М.Ю. Доминанты национальных стратегий развития искусственного интеллекта в России, Германии и США // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 85–105. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-85-105.

Original article

DOMINANTS OF NATIONAL STRATEGIES FOR THE DEVELOPMENT OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN RUSSIA, GERMANY, AND THE USA

¹ **Sergei G. Kamolov,**

² **Anastasia A. Varos,**

³ **Aleksandr Kriebitz,**

⁴ **Mikhail Y. Alashkevich**

^{1,2} Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russia.

¹ Ph.D. in Economics, Associate Professor, Head of Public Governance Department, School of Governance and Politics at MGIMO University; 76 Vernadsky Av., 119454 Moscow, Russia; s.kamolov@inno.mgimo.ru; ORCID: 0000-0003-1144-4486

² Researcher at the Institute of Smart Cities Comparative Studies; varosanastasia@gmail.com; ORCID: 0000-0003-2162-8051

³ Ph.D., researcher at Technische Universität München, TUM School of Management; Arcisstrasse 21, 80333 Munich, Germany; a.kriebitz@tum.de; ORCID: 0000-0001-7959-5980

⁴ Senior Vice President at State Development Corporation WEB.RF; alashkevichmy@veb.ru; ORCID: 0000-0001-9383-8205

Abstract. The study based on multivariate comparative analysis identifies the dominants of national strategies for the development of artificial intelligence (AI) of the global superpowers. The article examines both structural similarities of strategic documents and fundamental differences in goal setting and functional expectations of sovereign AI technologies. Projecting fundamental ideas of technical and economic paradigms onto

national strategies for the development of AI allows the authors to put forward a hypothesis concerning the formation of a common European, Russian and American proto-models of the AI development state policy. The dialectical nature of AI technologies demands consideration of the ethical aspects of the AI technologies application in Germany, Russia and the United States. As a result of the study, the foundations of various fundamental approaches of states to the development of AI technologies were established. Possible scenarios for the development of national strategic programs in the medium term globally were assessed.

Keywords: artificial intelligence, national strategy for the development of artificial intelligence, public administration.

For citation: Kamolov, S.G., Varos, A.A., Kriebitz, A. and Alashkevich, M.Y. (2022) 'Dominants of national strategies for the development of artificial intelligence in Russia, Germany, and the USA', *Public Administration Issues*, 2, pp. 85–105. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-85-105.

JEL Classification: O21, O32, O38.

Введение

Искусственный интеллект является предметом активных научных исследований уже более 70 лет. Если на ранних этапах сфера искусственного интеллекта охватывала преимущественно специфические отраслевые процессы, то сегодня эти технологии рассматриваются как средство решения сложных вычислительных задач во всех ключевых сферах жизнедеятельности. Все большие надежды связываются с прикладным управленческим потенциалом искусственного интеллекта, а группа наиболее развитых в технологическом отношении стран, включая Россию, воспринимает его как важный фактор обеспечения государственного суверенитета. В весьма короткий исторический период 2017–2019 гг. многие страны утвердили основополагающие стратегии развития искусственного интеллекта, в которых определяется как роль инноваций во внешней и внутренней политике государства, так и ряд приоритетных задач, необходимых для обеспечения конкурентоспособности и лидирующих позиций в сфере ИИ. Россия, Германия и США приняли свои стратегии практически синхронно – в 2019 г.

Цель настоящего исследования заключается в выявлении общих и специфических подходов к ИИ в мировой практике государственного управления и определении перспектив применения искусственного интеллекта, рассматриваемого многими странами в качестве суверенно-образующего фактора.

Несмотря на то что по некоторым объемным показателям научно-технического развития (прежде всего в части финансирования разработок в сфере ИИ) Россия отстает от лидирующей группы развитых стран, у нас, как свидетельствует проведенное исследование, сохраняются возможно-

сти для укрепления позиций среди государств, обладающих передовыми технологиями искусственного интеллекта, в особенности с учетом усложнения мировых внешнеполитических и экономических процессов и углубления глобальных противоречий. Анализ, сопоставление и обобщение государственных мер поддержки различных стран в сфере ИИ позволили увидеть потенциальные направления обеспечения интересов России в данном направлении.

Методология

Одним из существенных факторов успешной инновационно-технологической государственной политики в России является достигнутый к настоящему времени уровень развития фундаментальной науки в сфере искусственного интеллекта. Основа знаний в области искусственного интеллекта была заложена в 1970-х гг. советской школой кибернетики и ее яркими представителями – академиками А. Н. Колмогоровым, В. М. Глушковым, О. И. Ларичевым, Э. В. Поповым. Большой вклад в исследование автоматизированных систем управления и правовых аспектов информационных ресурсов внесла доктор юридических наук, профессор И. Л. Бачило. Разработка систем искусственного интеллекта в СССР представляла не только научный интерес. Шел активный поиск возможности прикладного применения его технологий в системе государственного управления.

Общемировое значение имеют и достижения бостонской школы кибернетики. США сегодня обладают глубочайшим пониманием широкого круга фундаментальных и прикладных аспектов технологии ИИ. Целая плеяда великих мыслителей – от Клода Шеннона (основоположника теории информации), Джона фон Неймана (теория автоматов) до Марвина Мински (обоснование возможности создания ИИ, способного выполнять не только сложные вычислительные операции, но и адекватно воспроизводить человеческие эмоции) – определила на многие годы магистральные направления развития кибернетической науки во всем мире.

На рубеже веков технологии искусственного интеллекта достигли такого уровня зрелости, что не могли не попасть в приоритетную технологическую, а затем и социально-экономическую повестку ведущих государств. По данным WIPO, в 2020 г. национальные стратегии в области технологий искусственного интеллекта реализовали уже 47 государств.

Выборка нашего исследования охватывает 24 страновые и наднациональные стратегии развития искусственного интеллекта¹. Большая часть этих стратегий носит декларативный характер, свидетельствующий в целом о понимании государствами важности данной технологии, но в то же время указывающий на отсутствие конкретных механизмов реализации, специализированных нормативно-правовых актов и тем более соот-

¹ Австралия, Африканский Союз, Бавария, Бразилия, Великобритания, Германия, Европейский Союз, Израиль, Индия, Испания, Италия, Канада, Китай, Мексика, Объединенные Арабские Эмираты, Россия, Сингапур, США, Финляндия, Франция, Шотландия, Эстония, Южная Корея, Япония.

ветствующих бюджетных возможностей. Как правило, такие стратегии-декларации принимаются странами, не имеющими собственной фундаментальной математической школы.

Вместе с тем исследованная фокус-группа государств-лидеров (США, Германии и России) позволила определить важные формирующиеся в мировой практике цели и приоритеты государственной поддержки развития сферы ИИ, различающиеся в зависимости от горизонтов планирования и по бюджетному обеспечению национальных стратегий.

Цель нашего исследования – выявить существующие в мировой практике государственного управления общие и специфические подходы к применению технологий искусственного интеллекта, позволяющие прогнозировать долговременные тенденции и стратегические приоритеты развития технологий ИИ в странах с различной геополитической повесткой.

Объект исследования – государственные стратегии развития искусственного интеллекта технологически развитых стран. Предмет исследования – целеполагание, логико-функциональная структура, приоритеты и комплексы практических мер, составляющих основу стратегий развития ИИ России, Германии и США.

В ходе исследования был проведен анализ нормативно-правовых актов указанных стран с целью определения национальных стратегий развития ИИ и приоритетных направлений развития технологий ИИ.

Исследование может быть использовано практиками, заинтересованными в успехе российской стратегии ИИ, а также в качестве источника научной информации для подготовки стратегических управленческих решений.

Обзор научной литературы

На развитие технологий искусственного интеллекта как предмета широких междисциплинарных исследований указывает тот факт, что целый ряд авторитетных международных научных журналов определили ИИ в качестве сферы своей исследовательской специализации, в том числе *AI & Society* и *AI Ethics* в США и *New Political Economy* в Великобритании. Мы также отмечаем, что в таких научных изданиях, как *Policy and Society*, *International Review of Law, Computers & Technology*, *Journal of Management and Governance*, *Ethics and Information Technology*, *The American Review of Public Administration*, *Government Information Quarterly* систематически публикуются специализированные исследования гуманитарных аспектов ИИ.

Ландшафт научного поиска в сфере технологий искусственного интеллекта весьма неравномерен. Диапазон исследований формируют разработки ИИ как средства объединения идей социальных наук и технических школ (Gahnberg, 2021); концепции наращивания политического потенциала на фундаменте технологий искусственного интеллекта и робототехники (Taeihagh, 2021); методология автоматизации принятия решений в корпоративном и государственном управлении (Bullock, 2019; Hilb, 2020);

оценка влияния финансовых затрат, организационных инноваций, мер государственной поддержки на потенциал развития ИИ (Ulnicane et al., 2020; Mikalef et al., 2021); локальные обзоры нормативно-правовых механизмов Европейского союза в области управления данными и ИИ (Fischer et al., 2021); этические аспекты технологий искусственного интеллекта (Almeida, 2021). Немаловажную роль в осмыслении достигнутого уровня и потенциала технологий искусственного интеллекта играют отчеты крупнейших аналитических центров, консалтинговых компаний и международных организаций (OECD, Deloitte, Gartner, World Bank Group, McKinsey).

Вместе с тем исследованию подходов к выработке государственной политики в области искусственного интеллекта уделяется не так много внимания. И этому есть объяснение – короткий исторический период разработки государственных стратегий развития искусственного интеллекта². В настоящей работе предложен новый ракурс восприятия и рассмотрения искусственного интеллекта. В массиве оперативных данных и статистических отчетов авторы выявили факторы и закономерности, способные стать прогностической опорой для практиков при долгосрочном планировании техно-социо-экономических процессов.

Исследование стратегических приоритетов

Структурный анализ

На предварительном этапе исследования была проведена группировка и сопоставление стратегий ведущих стран в развитии технологий искусственного интеллекта по ключевым структурным элементам. Сравнивались цели, приоритеты, горизонты планирования, ожидаемые результаты, масштабы бюджетного обеспечения принимаемых стратегических планов и категориальный аппарат. Были систематизированы факторы, определяющие потенциал лидерства России, Германии и США в технологиях ИИ (см. табл. 1).

Российская стратегия развития искусственного интеллекта подразумевает активную целеполагающую, руководящую и контролирующую роль государства. В отличие от присущей немецкой стратегии ориентированности на общеевропейскую кооперацию, российский подход заключается в сохранении центра принятия решений на уровне федерального правительства и сфокусированной финансовой поддержке предприятий и научных центров. Цель российской стратегии – достижение устойчивой конкурентоспособности и технологической независимости, основанных на лидирующих позициях страны в области ИИ, поддержке традиционно сильных математической и инженерно-технической школ, создании государственных систем по поиску и обучению будущих специалистов, фундаментальной подготовке специалистов узкого профиля, а также привлечении международных квалифицированных кадров. Инициатива по продле-

² В сервисе Google Scholar отмечается значительная разница между количеством общих запросов «AI strategy» и числом запросов по специальным формулировкам поиска «Russian AI strategy», «German AI strategy» и «The US AI strategy» (4 190 000 к 317 000, 635 000 и 2 500 000 запросам соответственно).

нию сроков действия стратегии принадлежит исключительно Президенту Российской Федерации, что заставляет органы государственной власти рассматривать выполнение задач стратегии в качестве приоритета своей работы. Функции по разработке, реализации и мониторингу стратегии возложены на Правительство Российской Федерации. Органами, ответственными за разработку государственной политики и регулирования в области ИИ, являются Министерство обороны Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации. В качестве ключевого показателя эффективности реализации стратегии может рассматриваться увеличение зарегистрированных результатов научной деятельности в сфере ИИ. Финансирование федерального проекта «Искусственный интеллект» Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» составит примерно 757 млн долл. США (Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Нейротехнологии и искусственный интеллект», 2019).

В качестве основы реализации стратегии искусственного интеллекта (Artificial Intelligence Strategy) Германии рассматривается широкое сотрудничество с Францией. Германия, позиционируя себя как международный центр развития искусственного интеллекта, видит стратегическую цель в обеспечении своей конкурентоспособности в этой отрасли в будущем. Приоритетным направлением стратегического развития сферы ИИ в Германии является «...развитие европейских и немецких исследований в области ИИ и передача результатов научной деятельности в частный сектор» (OECD, 2021).

Характерными особенностями немецкой стратегии являются:

- ключевая роль так называемых *Mittelstand* – малых и средних предприятий, развитие которых рассматривается в качестве посткризисного стабилизатора экономики;
- приоритетная поддержка медицинской сферы;
- обеспечение защиты стратегических данных.

В отличие от российской или американской стратегии, Германия не акцентирует внимание на вопросах подготовки специалистов, однако предусматривает устойчивое бюджетное обеспечение исследовательской деятельности, а также частных научно-исследовательских лабораторий.

Стратегия искусственного интеллекта – «ИИ сделано в Германии» (*AI made in Germany*) – была разработана Федеральным министерством образования и научных исследований Германии, Федеральным министерством экономики и энергетики и Федеральным министерством труда и социальных вопросов Германии и утверждена Правительством Германии. Системе принятия решений в рамках данной стратегии присущ сетевой характер и даже партисипативные элементы, предусматривающие проведение онлайн-опроса граждан. Эффективность и обоснованность такого подхода еще предстоит оценить. Горизонт планирования по разным задачам охватывает от 15 до 30 лет. На реализацию стратегии до 2025 г. планируется направить около 3,3 млрд долл. США.

В США национальная стратегия развития ИИ представлена целым комплексом нормативно-правовых стратегических документов отраслевого и ведомственного характера. Руководящим документом является 756-страничный «Заключительный отчет Комиссии национальной безопасности по искусственному интеллекту» (Final Report of National Security Commission on Artificial Intelligence). В соответствии с закрытым президентским меморандумом в области национальной безопасности (National Security Presidential Memorandum, NSPM) от 11 февраля 2019 г. «Защита превосходства США в области искусственного интеллекта и сопутствующих критических технологий», целью американской стратегии является защита критических для экономических интересов и национальной безопасности технологий в области ИИ от враждебных государственных и негосударственных акторов.

Логико-лингвистический анализ стратегий показал, что немецкая стратегия строится вокруг созидательной и инициативной роли самого правительства, российская стратегия преимущественно отражает будущие смыслы и предназначение технологий искусственного интеллекта, а американская стратегия – запрос на защиту национальных интересов и обеспечение безопасности данных при масштабном применении технологий ИИ.

Таблица 1

**Факторы, определяющие потенциал стратегий ИИ
России, Германии и США**

	Россия	Германия	США
Название документа	«Национальная стратегия развития искусственного интеллекта»	«ИИ сделано в Германии» (AI made in Germany)	«Заключительный отчет Комиссии национальной безопасности по искусственному интеллекту» (Final Report of National Security Commission on Artificial Intelligence)
Цель	Достижение устойчивой конкурентоспособности и лидирующих позиций в области ИИ	Германия как мировой центр развития ИИ, защита конкурентоспособности в будущем	Защита критических для экономических интересов и национальной безопасности технологий в области ИИ
Приоритеты	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание собственных компьютерных систем. 2. Патент технологий. 3. Оптимизация правовой системы. 4. Поддержка математической школы 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сфера здравоохранения. 2. Исследовательская деятельность. 3. «Европейский подход» – общеевропейское сотрудничество. 4. Военная сфера 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Защита демократии и данных. 2. Обучение нового поколения талантов. 3. Микроэлектроника. 4. Инвестиции в инновации

	Россия	Германия	США
Горизонт планирования	10 лет	15–30 лет	15 лет
Ожидаемый результат	Стать лидером в сфере ИИ	Поддержать статус мирового лидера в сфере ИИ	Защитить национальные интересы в эру ИИ
Бюджет (в долл. США)	0,8 млрд	3,3 млрд	37,4 млрд
Наиболее употребляемые понятия	Искусственный интеллект, использование технологий, стратегия	Правительство, реализация, развитие	Национальный, безопасность, защита, правительство
Бюджет стратегии развития ИИ в процентах от ВВП страны	0,02%	0,09%	0,18%
Доля НИОКР в ВВП *	1,0%	2,9%	3,0%
Доля НИОКР, финансируемых государством (в долл. США) *	12,3 млрд	16,1 млрд	54,1 млрд
Доля НИОКР, финансируемых частным сектором (в долл. США) *	24,1 млрд	74,1 млрд	340,7 млрд
Количество занятых в сфере исследований ИИ (на миллион жителей)	3,1 тыс.	4,3 тыс.	4,2 тыс.
Количество компаний, специализирующихся на технологиях ИИ **	>20	538	>2 тыс.
Количество патентов, относящихся к технологиям ИИ ***	>5 тыс	>30 тыс	>140 тыс

Источники: *The World Bank, OECD, UNESCO

**Harvard Business Review, IDC, 2018–2019

***WIPO, 2019

Функциональный анализ

Функциональный анализ стратегий США, Германии и России позволяет раскрыть суть страновых подходов и выявить основные различия, которые формируются под влиянием внешнеполитических условий, национальных приоритетов и специфики механизмов обеспечения суверенитета.

Весьма контрастно выглядит расстановка приоритетов в национальных стратегиях Германии, России и США. У Германии выраженный отраслевой приоритет в развитии искусственного интеллекта. Речь идет о преимущественном внедрении технологий ИИ в медицинской сфере, в частности в молекулярной биологии, прецизионной медицине, а также нейротехнологии, что, в свою очередь, предполагает активное привлечение медиков мирового класса. Российская стратегия делает ставку на поддержку собственной фундаментальной математической школы, основы которой были заложены еще в СССР, и самостоятельную подготовку квалифицированных кадров для разработок технологий искусственного интеллекта широкого применения. Такой подход в целом соответствует профилю российской специализации в системе международного разделения труда. Приоритетом США является защита демократических ценностей и в сфере искусственного интеллекта, в том числе обеспечение безопасности данных, защита национального суверенитета и удержание технологического лидерства.

Необходимо подчеркнуть, что четкость в определении конкретных приоритетов характерна именно для лидирующей в технологическом отношении группы стран. Стратегии других стран, например Мексики и Бразилии, не содержат конкретных целей и приоритетов развития, не определяют ни бюджетных ориентиров, ни горизонтов планирования. Это, несомненно, является следствием разных исходных уровней финансовой и научной готовности стран, а также степени зрелости рынков технологий искусственного интеллекта.

Подчеркивая исключительную роль технологий ИИ в обеспечении внутренней и внешней безопасности, стратегии стран-лидеров в качестве одной из основных задач развития ИИ указывают сдерживание потенциальных противников, включая противодействие информационным атакам стратегического свойства как на объекты критической инфраструктуры, так и на социальные сети, способные манипулировать поведением граждан.

Важную роль в исследуемых национальных стратегиях выполняют функции патентной защиты результатов исследований в сфере искусственного интеллекта, а также формирования благоприятных правовых режимов, способствующих разработке, внедрению, продажам этих технологий. Так, нормативно-правовая база в России должна обеспечить реализацию принципа приоритетного доступа российских государственных органов к данным о результатах научной и исследовательской деятельности, а также порядок раскрытия и оборота этих данных. В свою очередь, федеральное правительство Германии намерено развивать законодательство по защите персональных данных в направлении обеспечения высоких этических принципов применения алгоритмов ИИ и их безопасности для граждан.

Определяющим функциональные особенности немецкой стратегии фактором выступает так называемый общеевропейский подход к инновационному развитию. Однако, предполагаем, что планы Германии, предусматривающие высокие темпы развития технологии ИИ, неизбежно столкнутся с двумя экзогенными сдерживающими обстоятельствами: во-первых, сложные бюрократические механизмы согласования и интегра-

ции национальной повестки в верхнеуровневый контекст Евросоюза; во-вторых, сужающий стратегический диапазон действий Германии блок преимущественно восточно-европейских стран – членов ЕС, уровень развития которых на порядок уступает ей в финансовом и техническом плане. Эти обстоятельства объективно программируют усиление противоречий между Германией как лидером общеевропейского пространства с ежегодными затратами на НИОКР до 3% ВВП и отдельными менее развитыми государствами. На этом фоне автономность в определении траектории развития и отсутствие обязательств перед наднациональными органами оправдывают амбициозные цели России и настрой на участие в международной конкуренции в высших эшелонах рынка технологий ИИ. Проведение в России учений по отключению страны от Интернета указывает также на решимость страны обеспечить свою информационно-технологическую независимость и безопасность, что немаловажно на фоне планов американской стратегии по созданию системы общего правила для всех мировых игроков. Проекты, подобные программе развертывания глобальной спутниковой системы от SpaceX «Starlink», с одной стороны, представляют потенциальную пользу для населения многих стран, но с другой стороны, являются технологией сбора персональных данных о пользователях.

Функция бюджетного обеспечения также неравномерно проявляется в стратегических приоритетах. Среди исследованной группы стран явно выделяются два бюджетных диапазона с горизонтом планирования до 2030 г.: от 1,1 млрд долл. до 2,7 млрд долл. (группа стран – технологических лидеров) и от 110 млн долл. до 220 млн долл. (страны – претенденты на субъектность на рынке технологий ИИ). Казалось бы, что с точки зрения бюджетной готовности к инвестициям в сферу искусственного интеллекта США находятся на недостижимом для соперников уровне. Американский бюджет на развитие технологий ИИ превышает совокупный бюджет Германии и России по меньшей мере в 10 раз. Прогнозный бюджет на обеспечение базовых программ стратегии искусственного интеллекта США оценивается в 37 млрд долл., с условием ежегодного увеличения финансирования на 1 млрд долл. на период до 2025 г. (NSCAI, 2021). Но Китай явно бросает стратегический вызов США, устанавливая, по разным оценкам, свой бюджет на разработку технологий ИИ в объеме от 170 млрд долл. США на период до 2030 г. (Floridi et al., 2021). Не исключено, что США и Китай попытаются навязать другим странам гонку инвестиций, способную изматывать бюджеты стран, претендующих на передовые позиции в сфере искусственного интеллекта.

Место этики искусственного интеллекта в национальных стратегиях

Заметно отличаются стратегические подходы Германии, России и США к вопросам этики применения технологий искусственного интеллекта. В немецком подходе проблема «этики и этичности» (Ethics by, in and for design) использования технологий ИИ занимает центральную позицию. Основным направлением немецкой стратегии в данной сфере является гармонизация и модернизация национального законодательства в соответствии с со-

временными реалиями – в том числе неприкосновенность частной жизни и личной информации в условиях непрерывного анализа поступающих данных индивида. Выступающий основой правового обеспечения политики Германии в сфере этики использования искусственного интеллекта Общий регламент защиты персональных данных (GDPR) предусматривает выплату значительных (до 20 млн евро) штрафов за инциденты и правонарушения в сфере защиты информации.

Применение норм Страсбургской конвенции «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных», ратифицированной Германией в 1985 г., позволяет правящей партии Германии устанавливать в национальном законодательстве о защите данных положения, которые запрещают, в определенных случаях, передачу персональных данных с учетом интересов субъекта данных (Федеральный закон N 160-ФЗ). При поддержке Европейской комиссии, принцип антропоцентричности, который прямо сформулирован в стратегии, подразумевает осведомленность заинтересованных сторон – от разработчиков до потребителей технологий искусственного интеллекта – об этических ограничениях использования искусственного интеллекта (CORDIS, 2017).

С 2019 г. в США предпринимались попытки зафиксировать проблему этики искусственного интеллекта хотя бы на уровне меморандума руководителей исполнительных органов власти. Но консенсус по этому вопросу пока явно не достигнут. В стратегии США вопросы этики технологий ИИ фиксируются в качестве отсылочных на этические принципы норм, принятые в рамках экспертных встреч с Комиссией ЕС.

Стратегический потенциал определяется уровнем зрелости внутренних рынков технологий искусственного интеллекта

Государственные инициативы в области искусственного интеллекта в значительной мере будут опираться на имеющийся рыночный потенциал наукоемких и высокотехнологичных компаний, разрабатывающих технологии ИИ. Объем совокупных инвестиций в сферу искусственного интеллекта в 2020 г. в России составил 290 млн долл. (IDC, 2021), в Германии – 3,9 млрд долл. (Artificial Intelligence Strategy of the German Federal Government, 2021), в США в 2019 г. – 650 млрд долл. (Borouh, NCSES, 2021). В России рыночный сегмент технологий искусственного интеллекта находится в стадии активного формирования и представлен компаниями с разным научно-технологическим потенциалом и профилем работы. Преимущественно это консалтинговые или технологические компании. Важную роль для российского рынка технологий ИИ играет кластер ИИ, созданный в рамках Национальной технологической инициативы, с совокупным годовым оборотом резидентов кластера в 22 млн долларов США (РВК, 2021).

Германия занимает значимое место в различных рейтингах как крупный игрок в сфере ИИ. В частности, в рейтинге Nature Index с 2015 по 2019 год Германия стабильно занимает 3-е место после США и Великобритании, Россия же находится на 24-й позиции (Nature Index, 2020).

Только одна платформа Crunchbase обслуживает 538 немецких компаний, осуществляющих деятельность в сфере ИИ, с оборотом более чем 2 млрд долларов США (Crunchbase, 2021).

Согласно совместному докладу Центра совместных исследований ЕС и Организации экономического сотрудничества и развития 2019 г., растущее значение сектора научных исследований и разработок в основном обусловлено показателями американских компаний – в топ-50 среди крупнейших мировых инвесторов в области НИОКР, на долю которых приходится наибольшая доля публикаций, связанных с ИИ, находятся 18 компаний из США (Dernis et al., 2019). Первые три места в списке занимает компания Microsoft, которой принадлежит авторство около 9% научных публикаций в областях, связанных с искусственным интеллектом, Alphabet Inc. (6%) и IBM (5%). Совокупные расходы на НИОКР американских компаний Alphabet, IBM, Facebook, Microsoft и Amazon в 2018 г. составили 80,5 млрд долл.

Выводы

Исследование стратегий развития искусственного интеллекта России, Германии и США показало как очевидные сходства – схожее ценностное ядро, ряд однотипных задач, так и существенные точки расхождения в приоритетных направлениях развития, объемах доступных бюджетных и кадровых ресурсов, а также механизмах реализации. Общим для стратегических планов на ближайшие 10–15 лет развития ИИ-технологий является следующее:

1. Обеспечение технологического суверенитета (приоритет лидеров ИИ).

Нацеленность лидеров на создание собственных компьютерных систем и их международную патентную защиту. Это позволит, например, России и Германии повысить уровень конкурентоспособности национальных технологий и снизить зависимость от технологического импорта. Успех выполнения данной задачи в российской стратегии видится в «...регулярной актуализации патентных исследований, увеличении количества учтенных результатов научной деятельности, а также стимулировании привлечения инвестиций в разработку технологий ИИ». В качестве критического фактора развития технологий искусственного интеллекта в американской стратегии рассматриваются кадровые ресурсы. США намерены «...развивать [собственные] таланты в этой сфере так же тщательно, как и обучать военных» (NSCAI, 2021) преимущественно путем создания специализированных учреждений и гражданского Национального резерва, что в перспективе сыграет важную роль для обеспечения квалифицированными специалистами частного сектора. Привлечение лучших зарубежных специалистов в области искусственного интеллекта также входит в стратегические приоритеты России.

2. Специализация стран на определенных группах технологий ИИ.

Прогнозируем появление широкой палитры специализированных прикладных технологий ИИ, в частности, автономных и полуавтономных си-

стем управления в сфере здравоохранения (обработка естественного языка, распознавание и синтез речи, рекомендательные системы и системы поддержки принятия решений, нейротехнологии). Другой пример специализированных технологий ИИ – робототехника с функциями предварительного анализа и прогнозирования, а также обеспечения безопасности граждан и значимых объектов критической информационной инфраструктуры, необходимая в случаях угрозы катастроф техногенного и природного характера. К специализированным технологиям ИИ в стратегиях отнесены проекты военной сферы и внешней безопасности, включающие механизмы киберзащиты. Германия таким образом планирует повысить эффективность работы институтов гражданской обороны и исключить необходимость присутствия военнослужащих в неблагоприятных и опасных для проведения операций зонах. В стратегии США внимание акцентируется на микроэлектронике как факторе обеспечения национальной безопасности. Страна рассчитывает минимизировать свою зависимость от импорта чипов, инвестировать в собственное производство и переосмыслить значение устойчивости и безопасности цепочки поставок.

3. Поддержка частной предпринимательской инициативы в сфере ИИ.

Паритетное частно-государственное софинансирование НИОКР – классический признак зрелости национальной инновационной системы. Так, Германия намерена регулировать исследовательскую деятельность, устанавливая партнерские отношения в области частных НИОКР. Федеральным правительством Германии планируется адаптация существующих механизмов финансирования к специфике исследований в области ИИ, а также финансирование стартапов и инновационных малых и средних предприятий (Mittelstand).

4. Внешнеполитические контексты, которые выступают источником противоречий при реализации стратегий.

В особенности этот тезис применим для Германии, уделяющей большое внимание так называемому европейскому подходу, при котором наиболее развитые страны Европы консолидируют усилия по развитию технологий искусственного интеллекта для обеспечения конкурентоспособности европейских технологий, снижения издержек производства и увеличения финансирования частными корпорациями. Несмотря на серьезные ожидания Германии в отношении сотрудничества с Францией, очевидно, что собственная повестка Германии буквально зажата многослойной внешнеполитической конъюнктурой, заставляющей учитывать не только национальные и общеевропейские интересы, но и возможные технологические риски, связанные с наименее развитыми странами ЕС. США в этой связи предпочитают придерживаться мягких механизмов консультаций, чтобы не обременять себя невыгодными обязательствами. В этих условиях у Российской Федерации возникает историческая возможность, проводя сфокусированную политику в сфере ИИ, долговременно удерживать свое место в группе мировых технологических лидеров.

5. Ускоренное развитие правовых систем, регулирующих сферу ИИ.

Американская правовая система в области ИИ находится в стадии форсированного формирования. К 2021 г. Конгресс США уже принял восемь законов (два закона по ИИ в военной сфере и шесть в сфере международных отношений, торговли и инфраструктуры) и продолжает рассматривать пакет из 291 законопроекта. Парламент Германии обсуждал 25 законопроектов, касающихся европейского или франко-германского сотрудничества в сфере ИИ, приняв два федеральных закона и два подзаконных акта. В Российской Федерации правовой фундамент регулирования технологий ИИ состоит из 44 нормативно-правовых актов, в том числе трех указов Президента Российской Федерации, двух федеральных законов, 39 постановлений и распоряжений Правительства.

6. Формирование трех групп стран с разнонаправленными стратегиями.

Страны со значительными заделами и достигнутыми результатами в разработке и применении технологий ИИ: США, Германия, Китай. Для них характерно наличие четких стратегических приоритетов и недоступные для других стран уровни ресурсообеспеченности для реализации планов. Вторая группа стран – «члены клуба обладателей технологий ИИ»: Россия, Франция, Объединенные Арабские Эмираты, Сингапур, Индия – страны, способные обоснованно претендовать на глобальные лидирующие позиции. В третьей группе – страны-претенденты, способные осуществить технологический скачок (leapfrog), но имеющие ограниченный стратегический ресурсный потенциал, такие как Мексика, Бразилия, Эстония, Финляндия.

* * *

Сквозная роль технологий искусственного интеллекта не только предполагает освоение этой сферы в рамках инженерных и физико-математических специальностей, но и представляет значительную ценность при формировании современных компетенций управленцев, которым предстоит активно участвовать в реализации высокотехнологичных проектов и разрабатывать стратегии научно-технологического развития нашей страны в будущем.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Колмогоров А.Н. Автоматы и жизнь // В кн. «Кибернетика ожидаемая и кибернетика неожиданная», под ред. А.И. Берга и Э. Кольмана. М.: Наука, 1968.
2. В.М. Глушков. Введение в кибернетику. Киев: Изд-во АН УССР, 1964.
3. Ларичев О.И. Некоторые проблемы искусственного интеллекта // Проблемы и методы принятия уникальных и повторяющихся решений. Сборник трудов / Под ред. С. В. Емельянова, О. И. Ларичева. № 10. М.: ВНИИСИ, 1990.

4. Попов Э. В., Фирдман Г. Р. Алгоритмические основы интеллектуальных роботов и искусственного интеллекта. М.: Наука, 1976.
5. Нейман фон Дж. Теория самовоспроизводящихся автоматов. М.: «Мир», 1971.
6. Almeida P., Santos Jr. C., Farias J. Artificial Intelligence Regulation: a framework for governance // *Ethics and Information Technology*. 2021. Vol. 23. DOI: 10.1007/s10676-021-09593-z.
7. Taeihagh A. Governance of artificial intelligence, *Policy and Society*. 2021. Vol. 40, no. 2. P. 137–157. DOI: 10.1080/14494035.2021.1928377.
8. Boroush M. National Center for Science and Engineering Statistics (NCSES). U.S. R&D Increased by \$51 Billion in 2018, to \$606 Billion; Estimate for 2019 Indicates a Further Rise to \$656 Billion. NSF 21-324. National Science Foundation, Alexandria, VA, 2021.
9. Bullock J. Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy // *The American Review of Public Administration*. 2019. Vol. 49, no. 7:027507401985612. DOI: 10.1177/0275074019856123.
10. Gahnberg C. What rules? Framing the governance of artificial agency // *Policy and Society*. 2021. Vol. 40, no. 2. P. 194–210. DOI: 10.1080/14494035.2021.1929729.
11. Changrok S., Connolly D. New Frontiers of Profit and Risk: The Fourth Industrial Revolution's Impact on Business and Human Rights // *New Political Economy*. 2021. Vol. 26, no. 1. P. 168–185. DOI: 10.1080/13563467.2020.1723514.
12. Dernis H., Gkotsis P., Grassano N., Nakazato S., Squicciarini M., van Beuzekom B., Vezzani A. World Corporate Top R&D investors: Shaping the Future of Technologies and of AI. A joint JRC and OECD report. EUR 29831 EN. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. ISBN 978-92-76-09669-6, doi: 10.2760/472704, JRC117068.
13. Kamolov S., Teteryatnikov K. *Artificial Intelligence in Public Governance*. Springer, 2021. P. 127–135. DOI: 10.1007/978-3-030-63974-7_9.
14. Kamolov S., Kriebitz A., Eliseeva P., Aleksandrov N. Factoring ethics in management algorithms for municipal information-analytical systems. In: *AI and Ethics*. 2021. P. 1–12. DOI: 10.1007/s43681-021-00098-5.
15. Tusinski Berg K. The ethics of artificial intelligence: superintelligence, life 3.0 and robot rights // *Journal of Media Ethics*. 2018. Vol. 3, no. 33. P. 151–153. DOI: 10.1080/23736992.2018.1482722.
16. Köstler L., Ossewaarde R. The making of AI society: AI futures frames in German political and media discourses // *AI & Soc*. 2021. DOI: 10.1007/s00146-021-01161-9.
17. Mikalef P., Lemmer K., Schaefer C., Ylinen M., Fjørtoft S.O., Torvatn H.Y., Gupta M., Niehaves B. Enabling AI capabilities in government agencies: A study of determinants for European municipalities // *Government information quarterly*. 2021. DOI: 10.1016/j.giq.2021.101596.
18. Minsky M. *The Emotion Machine: Commonsense Thinking, Artificial Intelligence, and the Future of the Human Mind*. Simon & Schuster, New York, 2006.

19. Nordström M. AI under great uncertainty: implications and decision strategies for public policy // *AI & Soc.* 2021. DOI: 10.1007/s00146-021-01263-4.
20. Paltieli G. The political imaginary of National AI Strategies // *AI & Soc.* 2021. DOI: 10.1007/s00146-021-01258-1.
21. Roberts H., Cows J., Morley J., Taddeo M., Wang V., Floridi L. The Chinese Approach to Artificial Intelligence: An Analysis of Policy, Ethics, and Regulation. 2021. DOI: 10.1007/978-3-030-81907-1_5.
22. Radu R. Steering the governance of artificial intelligence: national strategies in perspective, *Policy and Society*. 2021. Vol. 40, no. 2. P. 178–193. DOI: 10.1080/14494035.2021.1929728.
23. Schmeiss J., Friederici N. Understanding ‘AI Made in Germany’ // *Delphi – Interdisciplinary Review of Emerging Technologies*. 2019. Vol. 2, issue 2. P. 87–94. DOI: <https://doi.org/10.21552/delphi/2019/2/8>.
24. Hagendorff T. The Ethics of AI Ethics: An Evaluation of Guidelines // *Minds & Machines*. 2020. Vol. 30. P. 99–120. DOI: 10.1007/s11023-020-09517-8.
25. Hilb M. Toward artificial governance? The role of artificial intelligence in shaping the future of corporate governance // *J Manag Gov.* 2020. Vol. 24. P. 851–870. DOI: 10.1007/s10997-020-09519-9.
26. Hoffmann C.H., Hahn B. Decentered ethics in the machine era and guidance for AI regulation // *AI & Soc.* 2020. Vol. 35. P. 635–644. DOI: /10.1007/s00146-019-00920-z.
27. Ulnicane I., Knight W., Leach T., Stahl B.C., Wanjiku W.-G. Framing governance for a contested emerging technology: insights from AI policy // *Policy and Society*. 2021. Vol. 40, no. 2. P. 158–177. DOI: 10.1080/14494035.2020.1855800.
28. WIPO. WIPO Technology Trends 2019: Artificial Intelligence. World Intellectual Property Organization, Geneva, 2019.
29. ÓhÉigeartaigh S.S., Whittlestone J., Liu Y. et al. Overcoming Barriers to Cross-cultural Cooperation in AI Ethics and Governance // *Philos. Technol.* 2020. Vol. 33. P. 571–593. DOI: 10.1007/s13347-020-00402-x.
30. Is China Emerging as the Global Leader in AI? // *Harvard Business Review*. URL: <https://hbr.org/2021/02/is-china-emerging-as-the-global-leader-in-ai>.
31. IDC: итоги развития рынка искусственного интеллекта в России // IDC. URL: <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prEUR247642121>.
32. Реестр быстрорастущих технологических компаний // РВК. Поддержка технологических компаний. URL: <https://services.rvc.ru/>.
33. Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Нейротехнологии и искусственный интеллект» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019ii.pdf>.

34. Artificial Intelligence Strategy of the German Federal Government. URL: https://www.ki-strategie-deutschland.de/files/downloads/Fortschreibung_KI-Strategie_engl.pdf.
35. Cementing American Artificial Intelligence Leadership: AI Research & Development. URL: https://bipartisanpolicy.org/download/?file=/wp-content/uploads/2020/08/BPC_RD-AI-Paper_RV5.pdf.
36. Stakeholder-informed ethics for new technologies with high socio-economic and human rights impact // CORDIS. URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/741716>.
37. Final Report – National Security Commission on Artificial Intelligence // NSCAI. URL: <https://www.nscai.gov/wp-content/uploads/2021/03/Full-Report-Digital-1.pdf>.
38. Germany Artificial Intelligence Companies // Crunchbase. URL: <https://www.crunchbase.com/hub/germany-artificial-intelligence-companies>.
39. Government Artificial Intelligence Readiness Index. URL: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ai_readiness_index_2019__0.pdf.
40. OECD.AI. AI in Germany. URL: <https://oecd.ai/en/dashboards/countries/Germany>.
41. Nature Index. Top 25 countries/territories in artificial intelligence. URL: <https://www.natureindex.com/supplements/nature-index-2020-ai/tables/countries>.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Федеральный закон от 19 декабря 2005 г. N 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных».
2. Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О персональных данных».
3. Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 N 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации».

REFERENCES

1. Kolmogorov, A.N. (1968) *Automata and life. Cybernetics expected and cybernetics unexpected*. Moscow: Nauka.
2. Glushkov, V.M. (1964) *Introduction to Cybernetics*. Kiev: Publishing House of the Academy of Sciences of the Ukrainian SSR.
3. Larichev, O. I. (1990) 'Some problems of artificial intelligence' in: Yemelyanov S.V., Larichev O.I. (eds) *Problems and methods of making unique and repetitive decision*. Moscow: VNIISI, pp. 3–9.

4. Popov, E. V. and Firdman, G. R. (1976) *Algorithmic foundations of intelligent robots and artificial intelligence*. Moscow: Nauka.
5. Neumann, J. von. (1971) *The theory of self-reproducing automata*. Moscow: Mir.
6. Almeida, P., Santos, Jr. C. and Farias, J. (2021) 'Artificial Intelligence Regulation: a framework for governance', *Ethics and Information Technology*, 23. DOI: 10.1007/s10676-021-09593-z.
7. Taeihagh, A. (2021) 'Governance of artificial intelligence', *Policy and Society*, 40(2), pp. 137–157. DOI: 10.1080/14494035.2021.1928377.
8. Boroush, M; National Center for Science and Engineering Statistics (NCSES) (2021) *U.S. R&D increased by \$51 billion in 2018, to \$606 billion; Estimate for 2019 indicates a further rise to \$656 billion*. NSF 21-324. Alexandria, VA: National Science Foundation.
9. Bullock, J. (2019). 'Artificial intelligence, discretion, and bureaucracy', *The American Review of Public Administration*, 49, 027507401985612. DOI: 10.1177/0275074019856123.
10. Carl, G. (2021) 'What rules? Framing the governance of artificial agency', *Policy and Society*, 40(2), pp. 194–210. DOI: 10.1080/14494035.2021.1929729.
11. Changrok, S. and Connolly, D. (2021) 'New frontiers of profit and risk: The fourth industrial revolution's impact on business and human rights', *New Political Economy*, 26(1), pp. 168–185. DOI: 10.1080/13563467.2020.1723514.
12. Dernis, H., Gkotsis, P., Grassano, N., Nakazato, S., Squicciarini, M., van Beuzekom, B. and Vezzani, A. (2019) *World corporate top R&D investors: Shaping the future of technologies and of AI. A joint JRC and OECD report*. EUR 29831 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-09669-6. DOI: 10.2760/472704, JRC117068.
13. Kamolov, S. and Teteryatnikov, K. (2021) *Artificial intelligence in public governance*, Chapter 9, pp. 127–135, Springer. DOI: 10.1007/978-3-030-63974-7_9.
14. Kamolov, S., Kriebitz, A. , Eliseeva, P. & Aleksandrov, N. (2021) 'Factoring ethics in management algorithms for municipal information-analytical systems', *AI and Ethics*, 1(12). DOI: 10.1007/s43681-021-00098-5.
15. Tusinski Berg, K. (2018) 'The ethics of artificial intelligence: superintelligence, life 3.0 and robot rights', *Journal of Media Ethics*, 33(3), pp. 151–153. DOI: 10.1080/23736992.2018.1482722.
16. Köstler, L., and Ossewaarde, R. (2021) 'The making of AI society: AI futures frames in German political and media discourses', *AI & Soc.* DOI: 10.1007/s00146-021-01161-9.
17. Mikalef, P., Lemmer, K., Schaefer, C., Ylinen, M., Fjørtoft, S.O., Torvatn, H.Y., Gupta, M. and Niehaves, B. (2021) 'Enabling AI capabilities in government agencies: A study of determinants for European municipalities', *Government Information Quarterly*. DOI: 10.1016/j.giq.2021.101596.
18. Minsky, M. (2006) *The emotion machine: Commonsense thinking, artificial intelligence, and the future of the human mind*. New York: Simon & Schuster.

19. Nordström, M. (2021) 'AI under great uncertainty: implications and decision strategies for public policy', *AI & Soc.* DOI: 10.1007/s00146-021-01263-4.
20. Paltieli, G. (2021) 'The political imaginary of National AI Strategies', *AI & Soc.* DOI: 10.1007/s00146-021-01258-1.
21. Roberts, H., Cowls, J., Morley, J., Mariarosaria, T., Wang, V. and Floridi, L. (2021) *The Chinese approach to artificial intelligence: An analysis of policy, ethics, and regulation.* DOI: 10.1007/978-3-030-81907-1_5.
22. Roxana, R. (2021) 'Steering the governance of artificial intelligence: national strategies in perspective', *Policy and Society*, 40(2), pp. 178–193. DOI: 10.1080/14494035.2021.1929728.
23. Schmeiss, J. , and Friederici, N. (2019) 'Understanding 'AI Made in Germany': Delphi – Interdisciplinary', *Review of Emerging Technologies*, 2(2), pp. 87–94. DOI: 10.21552/delphi/2019/2/8.
24. Hagendorff, T. (2020) 'The ethics of AI ethics: An evaluation of guidelines', *Minds & Machines*, 30, pp. 99–120. DOI: 10.1007/s11023-020-09517-8.
25. Hilb, M. (2020) 'Toward artificial governance? The role of artificial intelligence in shaping the future of corporate governance', *J Manag Gov*, 24, pp. 851–870. DOI: 10.1007/s10997-020-09519-9.
26. Hoffmann, C.H., and Hahn, B. (2020) 'Decentered ethics in the machine era and guidance for AI regulation', *AI & Soc.* (35), pp. 635–644. DOI: 10.1007/s00146-019-00920-z.
27. Ulnicane, I., Knight, W. , Leach, T., Carsten Stahl, B. and Wanjiku, W. (2021) 'Framing governance for a contested emerging technology: insights from AI policy', *Policy and Society*, 40(2), pp. 158–177. DOI: 10.1080/14494035.2020.1855800.
28. WIPO (2019). *WIPO technology trends 2019: Artificial intelligence.* Geneva: World Intellectual Property Organization.
29. ÓhÉigeartaigh, S.S., Whittlestone, J., Liu, Y. et al. (2020) 'Overcoming barriers to cross-cultural cooperation in AI ethics and governance', *Philos. Technol.* 33, pp. 571–593. Available at: <https://doi.org/10.1007/s13347-020-00402-x>.
30. HBR (2021) *Is China emerging as the global leader in AI?* Available at: <https://hbr.org/2021/02/is-china-emerging-as-the-global-leader-in-ai> (accessed 01 February 2022).
31. IDC (2021) *Results of the development of the artificial intelligence market in Russia.* Available at: <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prEUR247642121> (accessed 17 September 2021).
32. RVC (2021) *Support technology companies. Register of fast-growing technology companies.* Available at: <https://services.rvc.ru/> (accessed 03 August 2021).
33. Ministry of Digital Development, Communications and Mass Media of the Russian Federation (2019) *Roadmap for the development of «end-to-end» digital technology «Neurotechnologies and Artificial Intelligence».* Available at: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019ii.pdf> (accessed 19 September 2021).

34. The Federal Government (2020) *Artificial intelligence strategy of the German Federal Government*. Available at: https://www.ki-strategie-deutschland.de/files/downloads/Fortschreibung_KI-Strategie_engl.pdf (accessed 03 June 2021).
35. Center for a New American Security (2020) *Cementing American artificial intelligence leadership: AI Research & Development*. Available at: https://bipartisanpolicy.org/download/?file=/wp-content/uploads/2020/08/BPC_RD-AI-Paper_RV5.pdf (accessed 10 October 2021).
36. CORDIS (2020) *Stakeholder-informed ethics for new technologies with high socio-economic and human rights impact*. Available at: <https://cordis.europa.eu/project/id/741716> (accessed: 10 October 2021).
37. NSCAI (2021) *Final report of the National Security Commission on artificial intelligence*. Available at: <https://www.nscai.gov/wp-content/uploads/2021/03/Full-Report-Digital-1.pdf> (accessed 05 October 2021).
38. Crunchbase (2021) *Germany artificial intelligence companies*. Available at: <https://www.crunchbase.com/hub/germany-artificial-intelligence-companies> (accessed 05 September 2021).
39. Oxford insights (2019) *Government artificial intelligence readiness index*. Available at: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ai_readiness_index_2019__0.pdf (accessed 20 August 2021).
40. OECD.AI (2020) *AI in Germany*. Available at: <https://oecd.ai/en/dashboards/countries/Germany> (accessed: 20 June 2021).
41. Nature Index (2020) *Top 25 countries / territories in artificial intelligence*. Available at: <https://www.natureindex.com/supplements/nature-index-2020-ai/tables/countries> (accessed 05 September 2021).

OFFICIAL DOCUMENTS

1. The federal law of the Russian Federation of December 19, 2005 160-FZ "On ratification of the Council of Europe Convention on the Protection of Natural Person in the Automated Processing of Personal Data". Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/23209> (accessed: 10.08.2021).
2. The federal law of the Russian Federation of July 27, 2006 «On Personal Data». Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/24154> (accessed: 03.09.2021).
3. Decree of the President of the Russian Federation of October 10, 2019 N 490 «On the Development of Artificial Intelligence in the Russian Federation». Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44731> (accessed: 08.08.2021).

Статья поступила в редакцию 28.12.2021;
одобрена после рецензирования 12.02.2022;
принята к публикации 27.05. 2022.

Научная статья

УДК 332.14

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-106-133

ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ ПРИОРИТЕТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ, ИХ ОТРАСЛЕВОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ НА ОСНОВЕ *TEXT MINING*

¹ **Козоногова Елена Викторовна,**

² **Дубровская Юлия Владимировна,**

³ **Русинова Мария Романовна,**

⁴ **Иванов Павел Витальевич**

^{1,2,3} Гуманитарный факультет, Пермский национальный исследовательский политехнический университет; 614990, г. Пермь, Комсомольский пр., 29, корпус Б, к. 307.

¹ Кандидат экономических наук, доцент; elena.kozonogova@gmail.com; ORCID: 0000-0001-9573-7336

² Кандидат экономических наук, доцент; uliadubrov@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3205-9264

³ Кандидат экономических наук, младший научный сотрудник; rusinova.mr@gmail.com; ORCID: 0000-0002-3576-3409

⁴ Начальник отдела промышленности Министерства промышленности и торговли Пермского края; 614990, г. Пермь, ул. Петропавловская, д. 56; pvvivanov@permkrai.ru; ORCID: 0000-0002-5402-4935

Аннотация. Задача определения уникальности целеполагания регионов в части проверки соответствия текстов стратегий развития регионов их отраслевой специализации решалась в ходе представленного в статье исследования. На основе технологии «умного» бенчмаркинга территорий, а также инструментария *Text Mining*, проанализированы долгосрочные стратегии развития 11 регионов с общим объемом текстового корпуса 415 780 слов. В качестве ключевых слов выбраны основные разделы общероссийского классификатора видов экономической деятельности, характеризующие отраслевые приоритеты развития регионов. Извлечение ключевых понятий из текстов стратегий и проведение их количественного анализа осуществлено с помощью высокоуровневого языка программирования *Python*. Полученные количественные результаты сравнения именованных сущностей стратегий развития субъектов Российской Федерации доказали, что недостаточность уникального целеполагания в части идентификации перспективных специализаций в стратегиях развития субъектов Российской Федерации искажает систему приоритетных направлений развития и поэтому объективно является одной из причин недостижения территориями запланированных показателей. В работе используются методы интеллектуального анализа текста, математической

статистики, группировки и обобщения, а также приемы визуализации анализируемых данных. Авторская методика проведения интеллектуального анализа текстов является универсальной для любой области науки. Разработанные алгоритмы извлечения именованных сущностей из текста и представленные алгоритмы *Text Mining* открывают широкие горизонты для дальнейших исследований в области анализа стратегий как публичных документов, обращенных к заинтересованным субъектам.

Ключевые слова: отраслевая специализация, приоритеты регионального развития, Text Mining, региональные стратегии развития, «умный» бенчмаркинг, интеллектуальный анализ текста.

Для цитирования: Козоногова Е.В., Дубровская Ю.В., Русинова М.Р., Иванов П.В. Оценка соответствия приоритетов стратегического развития регионов, их отраслевой специализации на основе *Text Mining* // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 2. С. 106–133. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-106-133.

Финансирование: Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 21-78-10134, <https://rscf.ru/project/21-78-10134/>.

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

Original article

ASSESSMENT OF COMPLIANCE OF STRATEGIC DEVELOPMENT PRIORITIES OF REGIONS WITH THEIR INDUSTRY SPECIALIZATION BASED ON TEXT MINING

¹ **Elena V. Kozonogova,**

² **Yulia V. Dubrovskaya,**

³ **Maria R. Rusinova,**

⁴ **Pavel V. Ivanov**

^{1,2,3} Faculty of Humanities, Perm National Research Polytechnic University;
Of. 307, 29/b Komsomolsky Av., 614990 Perm, Russia

¹ Ph.D. (in economics), associate professor; elena.kozonogova@gmail.com;
ORCID: 0000-0001-9573-7336

² Ph.D. (in economics), associate professor; uliadubrov@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3205-9264

³ Ph.D. (in economics), junior research fellow; rusinova.mr@gmail.com; ORCID: 0000-0002-3576-3409

⁴ Head of the Industry Department, Ministry of Industry and Trade of the Perm Territory;
56 Petropavlovskaya St., 614990 Perm, Russia; pvivanov@permkrai.ru; ORCID: 0000-0002-5402-4935

Abstract. The task of determining the correctness of self-positioning of regions in terms of verifying the compliance of texts of regional development strategies with their industry specialization was solved in the course of the research presented in the article. Using the «smart» benchmarking methodology, as well as the Text Mining tools, long-term development strategies of 11 regions with a total text corpus of 415,780 words were analyzed. The main sections of the all-Russian classifier of economic activities that characterize the sectoral priorities of regional development were selected as keywords. The extraction of key concepts from strategy texts, as well as their quantitative analysis, was carried out using the high-level Python programming language. The obtained quantitative results of comparing the named entities of the development strategies of the subjects of the Russian Federation proved that the insufficiency of unique goal-setting in terms of identifying promising specializations in regional development strategies distorts the system of priority development directions. This is objectively one of the reasons why the territories do not achieve the planned indicators. The paper uses methods of Text Mining, mathematical statistics, grouping and generalization, as well as techniques for visualizing the analyzed data. The author's method of conducting intellectual analysis of texts is universal for any field of science. The developed algorithms for extracting named entities from the text and algorithms for quantitative analysis of the text open up wide horizons for further research in the field of strategy analysis, as public documents addressed to interested subjects.

Keywords: industry specialization, regional development priorities, Text Mining, regional development strategies, “smart” benchmarking, intelligent text analysis.

For citation: Kozonogova, E.V., Dubrovskaya, Yu.V., Rusinova, M.R. and Ivanov, P.V. (2022) ‘Assessment of compliance of strategic development priorities of regions with their industry specialization based on Text Mining’, *Public Administration Issues*, 2, pp. 106–133. (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-106-133.

Acknowledgement: The study was supported by the Russian Science Foundation Grant No. 21-78-10134, <https://rscf.ru/project/21-78-10134/>.

The article was prepared as part of a project to support publications by authors of Russian educational and scientific organizations in scientific publications of the National Research University Higher School of Economics, Russia (University Partnership Program).

JEL: R58, C83

Введение

В основе территориального стратегирования на современном этапе лежит научно обоснованная идентификация перспективных производственных специализаций, развиваемых ведущими отраслями регионов. Законодательная формализация такого подхода к управлению территориальным развитием была осуществлена Министерством экономического развития РФ согласно Методическим рекомендациям по разработке стратегии социаль-

но-экономического развития субъектов Российской Федерации¹, а также Правительством РФ в процессе утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.². Следуя последнему документу, стратегирование регионального развития должно осуществляться в рамках закрепленных законодателем экономических специализаций, перспективность которых обусловлена благоприятным сочетанием конкурентных преимуществ. Так как именно отраслевая привязка традиционно лежит в основе планирования территориального развития, можно объективно заключить, что качество территориального развития напрямую зависит не только от обоснованности идентификации, но и от степени последующей приоритизации перспективных специализаций в стратегиях социально-экономического развития.

В целом вопросам оценки качества регионального стратегирования уделяется достаточно высокое внимание как учеными, так и региональными управлениями. Вместе с тем существующие подходы к оценке эффективности территориальных стратегий по большей части носят качественный характер (Ильина и др., 2016; Морозова и др., 2014; Шпакова, 2019; Комаров и др., 2021). Количественные методы, если и применяются, то в полуручном режиме. Например, ученые используют методику балльной системы оценки или вводят авторские шкалы оценивания (Егоров, 2010; Ильина и др., 2014; Кислицына и др., 2017; Рисин, 2021). При этом часто отечественные исследователи, анализирующие стратегии развития субъектов в России, говорят о спонтанности процесса стратегирования и низком качестве регионального стратегического управления (Батов, 2016; Липина и др., 2017; Климанов и др., 2017; Марголин, 2018).

Как отмечает Е. Куценко, в большинстве случаев выбранные приоритеты развития «слабо обоснованы аналитически и не подкреплены конкретными проектами» (Kutsenko et al., 2018, с. 38). В результате сложившаяся практика регионального стратегирования подчас принимает декларативный характер, что не позволяет заинтересованным субъектам проводить сопоставительные анализы, формулировать выводы и принимать решения (Суховой и др., 2016; Репичев и др., 2018). Очевидно, что неверно заданный вектор развития территории сдерживает реализацию имеющегося потенциала. Таким образом, актуализируется необходимость совершенствования инструментария, позволяющего проводить количественные оценки текстов стратегий развития регионов на предмет уникальности целеполагания, что и явилось целью настоящего исследования.

Для достижения поставленной цели мы обратились к методике интеллектуального анализа текста *Text Mining*. Задача такого анализа – найти общую тенденцию в текстовых данных и выявить новую или не очевидную чи-

¹ Пп. «е» п. 4.1 ст. 4 Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации N 132 от 23 марта 2017 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» (с изменениями на 7 сентября 2018 г.).

² Утвержденной Распоряжением от 13 февраля 2019 года N 207-р.

тателю информацию (Türegün, 2019). Данный функционал представляется интересным как с точки зрения научного изучения текстов стратегий социально-экономического развития, так и с точки зрения прикладного использования полученных результатов в практике регионального управления.

Обзор научной литературы

Текст – это хранилище значительного количества информации. При этом применение стандартных алгоритмов *Data Mining* для анализа этой информации не представляется возможным, так как текстовые данные зачастую не структурированы и включают в себя графическую информацию. Поэтому для анализа текстов используется специальный метод интеллектуального анализа текста – *Text Mining*. Учеными детально описаны различные *Text Mining*-системы и реализованные в них функции анализа текста (Пиотровская, 2014; Shobha et al., 2010; Witten et al., 1999; Cunningham, 2002; Bank et al., 2012). Процесс работы с текстами включает в себя несколько последовательных этапов (табл. 1). При этом повышенное внимание уделяется разработке и созданию релевантных текстовых корпусов, под которыми понимается подобранная и обработанная по определенным правилам совокупность текстов, используемых в качестве базы для исследования языка (Гатауллин, 2019).

Таблица 1

Этапы проведения *Text Mining*

N	Этапы	Задачи
1	Формирование текстового корпуса	Сбор коллекции документов, содержащей морфологическую, синтаксическую, семантическую или другую необходимую информацию
2	Предварительная обработка документов	Выполнение необходимых преобразований документов путем удаления стоп-слов, стемминга, N-грамм, приведения регистра
3	Извлечение информации	Определение ключевых понятий для дальнейшего выполнения анализа документа
4	Применение алгоритмов извлечения шаблонов	Объединение частых наборов слов в ключевые понятия с помощью специального алгоритма, идентификация фактов в текстах и извлечение их характеристик
5	Интерпретация результатов	Интерпретация полученных результатов путем их представления на естественном языке, а также визуализации в графическом виде

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

Анализ специальной литературы выявил большой потенциал применения интеллектуального анализа текстовых документов (Chetty, 2017). Систематизация возможностей применения инструментария *Text Mining* приведена в Таблице 2.

Таблица 2

Возможности применения инструментария *Text Mining*

№	Задача анализа	Содержательная интерпретация	Авторы
1	Классификация	Определение одной/нескольких заранее заданных категорий, к которым относится документ	Шабанов В., Андреев А. (Шабанов и др., 2003); Кристофер Д. (Christopher et al., 2008); Мэннинг Д. (Manning et al., 2000); Алексеев А. (Алексеев и др., 2016); Фомин В. (Фомин и др., 2017); Котеесваран С. (Koteeswaran et al., 2012)
2	Кластеризация	Автоматическое выявление семантически похожих групп документов среди заданного фиксированного множества	Эндрюс Н. (Andrews et al., 2007); Некрестьянов И. (Некрестьянов, 2000); Сэлтон Г. (Salton, 1989); Чернышова Г., Овчинников А. (Чернышова и др., 2015); Абакумов О. (Абакумов, 2010); Аллахяри М. (Allahyari et al., 2017); Майнер Г. (Miner et al., 2012)
3	Автоматическое аннотирование	Сокращение текста при сохранении его смысла (результат – наиболее значимые предложения в тексте)	Хан У, Мани И. (Hahn et al., 2000); Сэлтон Г. (Salton, 1997); Круенгкрай, Ярускулчай Ц. (Kruengkrai et al., 2003)
4	Извлечение ключевых понятий	Идентификация фактов и отношений в тексте при помощи использования словарей (имена существительные и нарицательные: имена и фамилии людей, названия организаций и др.)	Гришман Р. (Grishman, 1997); Кузык М., Симачев Ю., Власенко А. (Kuzyk et al., 2019); Эон Й., Чое Й. (Jeon et al., 2009); Литвинова Т., Литвинова О., Заварзина Г. (Litvinova et al., 2019); Бейкер П., Вессей Р. (Baker et al., 2018)
5	Навигация по тексту	Обеспечение пользователям возможности перемещаться по документам относительно тем и значимых терминов (за счет идентификации отношений между ключевыми понятиями)	Каннингэм Х. (Cunningham, 2002); Бэнк М., Счиерле М. (Bank et al., 2012)
6	Анализ трендов	Идентификация трендов в наборах документов	Хуртадо Й., Агарвал А. (Hurtado et al., 2016); Ким Мин-Эонг (Kim et al., 2017)
7	Поиск ассоциаций	Идентификация ассоциативных отношений между ключевыми понятиями	Тиен Дунг До (Tien et al., 2006); Рагхаван П., Тсапарас П. (Raghavan et al., 2002)

Важно отметить, что в большинстве рассмотренных нами работ, авторы которых применяют инструментарий *Text Mining*, в качестве исследовательских задач заявлены классификация и кластеризация текста.

Вместе с тем применительно к объекту исследования настоящей работы – текстовому корпусу стратегий социально-экономического развития –

основной задачей *Text Mining* является *извлечение ключевых понятий*. Несмотря на то что решение данной задачи путем интеллектуального анализа текста не получило широкого распространения в экономических публикациях, отметим ряд работ из разных областей науки, оказавших непосредственное влияние на настоящее исследование. Так, в работах П. Бейкер и Р. Вессей (Baker et al., 2018) и Т. Литвиновой, О. Литвиновой и Г. Заварзиной (Litvinova et al., 2019) анализируется исламистский экстремистский дискурс методом сравнения текстовых корпусов на английском, французском и русском языках. Выявление ключевых терминов, призывающих к насилию, призвано бороться с пропагандой экстремизма. В работе Й. Эон, Й.-Щ. Чое (Jeon et al., 2009) анализируют текстовые корпуса мужской и женской речи с целью сравнения частоты использования интенсифицирующих наречий. Одним из ключевых вопросов указанного исследования стал выбор наиболее подходящего речевого корпуса с помощью проверки разных совокупностей текстов с точки зрения размера и состава.

Отдельно выделим две наиболее близкие к нашей теме работы, объектом исследования в которых выступили нормативно-правовые акты в области территориального развития. Так, Р. Гришман на основе «сквозного» анализа принятых стратегий регионального развития выделяет, с одной стороны, общие акценты государства в отраслевом стратегическом планировании и их изменение с течением времени, с другой – специфику подходов в отношении отдельных отраслей и их групп (Grishman, 1997). Методической особенностью указанного исследования является сочетание качественной экспертной оценки стратегий с применением численных методов анализа текстов (*Text Mining*) и обработки естественного языка (*natural language processing*). В работе И. Е. Калабихиной на основе методов качественного и количественного контент-анализа текстов с использованием программного обеспечения MAXQDA были выявлены «новации в документах в области социально-демографической политики, связанные с различными изменениями в стране в период проведения данной политики» (Калабихина, 2019, с. 21). Проведенный анализ позволил автору сделать выводы об отсутствии преимущества концептуальных подходов в разных анализируемых документах. Вместе с тем в указанных работах интеллектуальный анализ текстов стратегий регионального развития не использовался для оценки соответствия отраслевой специализации территорий, отражающей реальный сектор экономики исследуемых субъектов РФ, приоритетам развития.

Методика исследования

Разработка универсального количественного инструментария определения уникальности целеполагания регионов в текстах стратегий развития относительно их отраслевой специализации на основе *Text Mining* проводилась путем реализации трех последовательных этапов на основе предварительно сформированных данных в виде текстового корпуса. Совокупность текстов, используемых в качестве базы для исследования языка, включила стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

На первом этапе происходит извлечение ключевых понятий – именованных сущностей из текста стратегий анализируемых регионов. Извлечение ключевых понятий выполняется отдельно для каждой стратегии. Для этого, во-первых, текст стратегии анализируемого региона загружается в машиночитаемом формате (*PDF*, *Word*). Во-вторых, извлекается текст из стратегии с помощью фильтра. В-третьих, извлекаются ключевые слова из текста стратегии с помощью библиотеки *Rutermextract*³ и приводятся в начальную форму русского языка с применением библиотеки *Pymorphy2*⁴. Ключевые слова фильтруются таким образом, что остаются словосочетания без числительных и некоторых стоп-слов. Для каждого ключевого слова делается запрос в поисковую систему для получения связанных с ним слов, что позволяет в дальнейшем отождествлять такие понятия, как, например, «кожуун»⁵ и «район». В результате формируется список объектов типа *Term*, в котором исключены текстуальные повторы и словоформы. В объекте *Term* содержится информация о списке слов, количестве слов, частоте употреблений. Таким образом, на первом этапе получается список именованных сущностей (*E*) текста стратегии развития каждого рассмотренного региона (*R*).

На втором этапе проводится количественный анализ текста стратегий. Каждый текст стратегии анализируется с учетом списка ключевых слов *W*, заданных пользователем. Каждое из заданных пользователем ключевых слов $w_j \in W$ ($j = \overline{1, n}$, (n – количество ключевых слов, заданных пользователем) сравнивается с каждой сущностью $e_i \in E$ каждого региона $r_k \in R$ и рассчитывается декартово расстояние d между ними. Далее оценивается степень выраженности p ключевого слова w_j как $p = 1 - i/L$, где i – позиция в списке сущностей (чем ближе к 0, тем значимее), L – мощность множества сущностей текста стратегии развития данного региона. Таким образом, выраженность сущностей в начале списка стремится к 1, в конце – к 0. Все вхождения p помещаются в список *F*. Если список вхождений *F* не пустой по окончании обработки, то производится расчет среднего значения $m = \overline{F}$, которое помещается в список *M* показателей выраженности ключевых слов, заданных пользователем, в стратегии исследуемого региона. Таким образом, в результате второго этапа получается список выраженности показателей ключевых слов, заданных пользователем, в стратегиях исследуемых регионах.

На заключительном третьем этапе проводится количественный и качественный сравнительный анализ текстов стратегий выбранных регионов и осуществляется интерпретация полученных результатов.

Описанные этапы анализа текстовых корпусов с использованием инструментария *Text Mining* являются универсальными и могут быть применены к любым текстовым объектам анализа. Вместе с тем актуальной методической проблемой оценивания текстов стратегий территориального развития является выбор объектов сравнения в виде регионов. В релевант-

³ Term extraction for Russian language. 2018. URL: <https://github.com/igor-shevchenko/rutermextract>.

⁴ Морфологический анализатор pymorphy2. URL: <https://pymorphy2.readthedocs.io/en/latest/>.

⁵ Наименование муниципальных районов в Республике Тыва.

ных отечественных исследованиях, посвященных анализу эффективности территориальных стратегий, выбор авторами субъектов Российской Федерации, нормативно-правовых стратегических документов, которые в дальнейшем оцениваются, обосновывается различными характеристиками: географическими, когда авторы анализируют стратегии регионов определенного федерального округа (Жихаревич и др., 2011; Селиверстов и др., 2011); отраслевыми, когда анализируются стратегии развития инновационного, инвестиционного, промышленного секторов региональной экономики (Kutsenko et al., 2018; Николаев и др., 2016; Шулекина, 2014); хронологическими, когда анализируются региональные законы о стратегическом планировании, принятые в разные периоды времени (Жихаревич и др., 2015). Отдельно стоит отметить научные работы, включающие сплошной анализ региональных стратегий по всей совокупности субъектов Российской Федерации (Ильина и др., 2016; Шпакова, 2019).

В настоящей работе, целью которой явилось определение уникальности целеполагания регионов в текстах стратегий развития, выбор регионов производился на основе гипотетического предположения о том, что для территорий с непохожими институциональными условиями развития (включая преобладание разных отраслевых секторов в экономике), характерны различные приоритеты развития. Для проверки данной гипотезы нами были отобраны стратегии десяти максимально отличающихся субъектов Российской Федерации от анализируемого региона, в качестве которого выступила Республика Татарстан, занимающая лидирующие позиции согласно большинству ведущих рейтингов развития субъектов Российской Федерации⁶.

Отличие отобранных территорий от Республики Татарстан обуславливается значениями индексов структурных расстояний, рассчитанных на основе методики «умного» бенчмаркинга регионов (более подробно методика «умного» бенчмаркинга представлена в публикациях: Dubrovskaya et al., 2018; Kurushin et al., 2019; Dubrovskaya et al., 2019; Dubrovskaya et al., 2019; Русинова, 2020). Отметим, что указанная методика основана на универсальном подходе к планированию деятельности, объединяющем постулаты нескольких научных школ стратегического менеджмента: дизайна, обучения, конфигурации, бенчмаркинга (более подробно систематизация подходов ведущих научных школ стратегического менеджмента, основанная на результатах исследования (Минцберг, 2015), представлена в публикации (Дубровская, 2018)). В процессе проведения «умного» бенчмаркинга для каждо-

⁶ Рейтинг инновационных регионов России. 2018. URL: <http://i-regions.org/images/files/airr18.pdf>. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/>.

Рейтинг социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. 2018. URL: <https://riarating.ru/infografika/20180523/630091878.html>.

Уровень развития науки и технологий в регионах России. 2018. URL: <https://riarating.ru/infografika/20181017/630109152.html>.

Индекс кредитоспособности регионов. 2018. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/region_credit_2018.pdf.

Качество жизни в российских регионах. 2018. URL: <https://riarating.ru/infografika/20190219/630117422.html>. Выборка показателей была произведена за 2017 г.

го субъекта Российской Федерации рассчитываются индексы структурных расстояний на основе системы показателей, отражающих институциональные условия развития территории, ключевую роль в которых играет отраслевая структура экономики (формула 1).

$$d(i, i') = \sum_{i=1}^p W_p (P_{re} - P_{ri})^2 \quad (1)$$

где $d(i, i')$ – индекс структурного расстояния i – региона;

P_{re} – значение r -показателя e -исходного региона;

P_{ri} – значение r -показателя i – «другого» региона;

W_p – весовой коэффициент.

Система оценки институциональных условий территорий включает 34 статистических количественных показателя, объединенных в семь критериев регионального развития (геодемография, образование, инновации, отраслевая структура, инвестиционный климат, открытость, общественные ценности). Автоматическая реализация процедуры «умного» бенчмаркинга доступна в режиме реального времени на сайте <http://ruclusters.ru>. Программное средство размещено в публичном доступе и зарегистрировано в Реестре программ для ЭВМ Федеральной службы по интеллектуальной собственности под номером 2020616804⁷.

Результаты исследования

Для оценки соответствия приоритетов стратегического развития регионов их отраслевой специализации, как отмечалось выше, нами были выбраны стратегии десяти максимально отличающихся субъектов Российской Федерации от Республики Татарстан. Выбор производился на основе результатов проведения процедуры «умного» бенчмаркинга для Республики Татарстан (Tat). В результате нами были выявлены следующие наиболее отличные от Республики Татарстан территории: Республика Ингушетия (Ing), Кабардино-Балкарская Республика (Kab), Республика Крым (Cr), Республика Тыва (Tuv), Республика Адыгея (Adu), Республика Калмыкия (Kai), Республика Дагестан (Dag), Карачаево-Черкесская Республика (Као), Чеченская Республика (Cha), Республика Алтай (Ali). Отметим, что большинство проанализированных стратегий были приняты на период до 2030 г. (Adu, Ing, Kai, Cr, Tuv, Tat), стратегия социально-экономического развития Dag и Cha – до 2025 г., Ali и Као – до 2035 г. и Kab – до 2034 г.

Указанные десять регионов имеют наибольший индекс структурного расстояния относительно Республики Татарстан (см. технологию «умного» бенчмаркинга в (Dubrovskaya et al., 2018)), т.е. являются самыми непохожими на нее по институциональным параметрам развития. Несхожесть полученных

⁷ Русинова М.Р., Курушин Д.С., Дубровская Ю.В., Козоногова Е.В., Ларионов А.А. Программа для проведения процедуры «умного» бенчмаркинга регионов Российской Федерации («Умный» бенчмаркинг регионов России): Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2020616804 от 23.06.2020 (РФ).

регионов относительно анализируемого субъекта Российской Федерации (Республика Татарстан) подтверждается всей выборкой статистических показателей: геодемографическими параметрами (площадь территории, плотность расселения, структура населения и т.д.); уровнем инвестиционной привлекательности, инновационности, образованности населения и пр.

Отдельно остановимся на различиях в отраслевой структуре регионов. Именно данный показатель является принципиальным аспектом настоящего исследования, обуславливающим дифференциацию регионального стратегирования. Так, в выбранных регионах прослеживаются значимые различия в отраслевой специализации. Республика Татарстан специализируется на добыче полезных ископаемых: эта отрасль занимает более 30% в общей структуре валового продукта региона и составляет 753 615 млн руб. В Республике Тыва данный вид экономической деятельности также является наиболее развитым (доля в валовом региональном продукте (ВРП) – 25%), однако показатель ВРП по добыче полезных ископаемых составляет всего 3 681 млн руб. В автономной Республике Крым и Республике Дагестан развит такой вид экономической деятельности, как оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования (их доли в совокупном ВРП составляют 17% и 23% соответственно); в Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской республиках, а также в Республике Калмыкия лидирует сельское хозяйство. В остальных регионах не прослеживается характерно выраженного вида экономической деятельности: показатель совокупного валового регионального продукта распределен между отраслями в пределах 10–15%.

Описанные различия исследуемых регионов обуславливают объективную возможность проверки сформулированной нами гипотезы исследования: *для территорий с преобладанием различных отраслевых секторов в экономике характерны различные приоритеты развития.*

Итоговый сформированный текстовый корпус по 11 региональным стратегиям развития включил 415 780 слов. Далее в результате определения уникальности целеполагания регионов в текстах стратегий развития относительно их отраслевой специализации с помощью *Text Mining* нами были получены списки именованных сущностей текста стратегии развития для каждого региона (всего получено 11 списков).

На основе полученных данных было проведено сравнение текстов анализируемых стратегий. Авторами было посчитано количество пересекающихся именованных сущностей стратегий по каждой паре анализируемых регионов. Результаты сравнительного анализа приведены в Таблице 3. В ячейках таблицы содержатся выраженные в процентах значения, каждое из которых равно отношению числа пересекающихся именованных сущностей двух регионов к общему числу именованных сущностей в регионе. По строкам таблицы содержится информация о том, на сколько процентов список именованных сущностей региона совпадает со списками других регионов, по столбцам – на сколько процентов список именованных сущностей стратегии рассматриваемого региона выражен в списках других регионов.

Таблица 3

**Результаты сравнения именованных сущностей стратегий
развития регионов, %**

Регион	Ady	Tat	Ali	Dag	Ing	Kab	Kai	Kao	Cr	Tuv	Cha
Ady	X	30,6	22,8	11,6	28,6	14,3	30,8	17,1	29,1	18,3	26,3
Tat	19,9	X	16,3	7,2	20,6	7,9	19,6	10,8	20,1	13,0	17,1
Ali	22,6	25,0	X	9,4	37,0	14,1	30,6	20,0	28,6	23,0	27,1
Dag	35,9	34,3	29,4	X	41,7	22,0	38,8	26,2	36,6	30,7	49,2
Ing	12,0	13,3	15,6	5,6	X	8,3	16,8	11,0	18,8	13,2	18,0
Kab	34,3	29,3	34,1	17,0	47,6	X	40,6	29,1	38,3	30,8	39,8
Kai	21,2	20,8	21,2	4,9	27,7	11,6	X	14,0	23,9	18,3	21,0
Kao	24,4	23,8	28,8	12,1	37,6	17,3	29,2	X	30,4	25,3	30,3
Cr	11,0	11,7	10,9	4,5	17,0	6,0	13,2	8,0	X	10,0	12,7
Tuv	19,5	21,3	24,6	10,5	33,6	13,6	28,3	18,8	28,3	X	23,8
Cha	16,4	16,5	17,1	9,9	26,9	10,4	19,2	13,2	21,1	14,0	X

Так, согласно полученным результатам, список именованных сущностей Республики Дагестан на 49,2% совпадает со списком именованных сущностей Чеченской Республики. В свою очередь, список именованных сущностей стратегии Чеченской Республики лишь на 9,9% совпадает со списком Республики Дагестан. Кроме того, список именованных сущностей стратегии Республики Дагестан на 34,3% совпадает со списком Республики Татарстан, а список именованных сущностей Республики Татарстан в большей степени совпадает со списком стратегии Адыгеи (19,9%). Наиболее «уникальной» является стратегия Республики Крым: ее список именованных сущностей лишь на 13,2% совпадает со списком стратегии Республики Калмыкия.

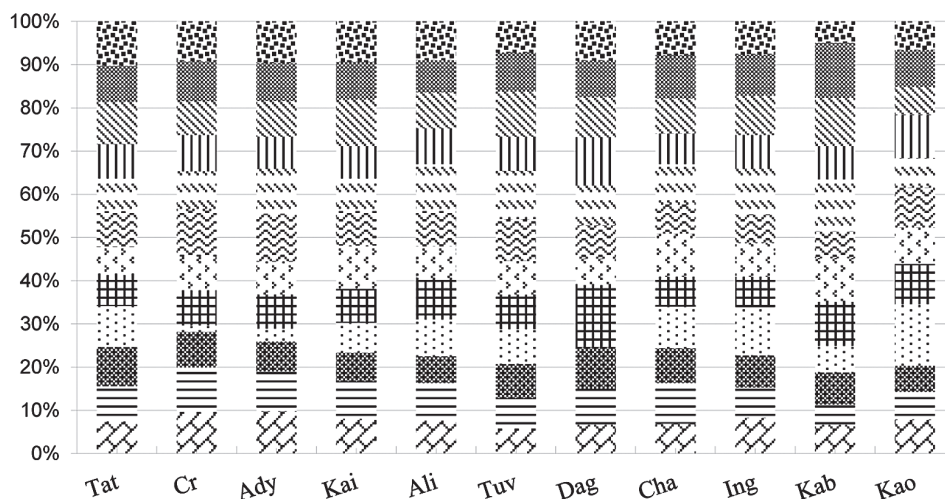
Далее для проверки гипотезы о том, что для территорий с преобладанием различных отраслевых секторов в экономике характерны различные приоритеты развития, нами были выбраны ключевые слова в виде 12 основных разделов общероссийского классификатора видов экономической деятельности, объективно характеризующих отраслевые приоритеты развития регионов⁸. Выбор показателя ОКВЭД обусловлен, во-первых, тем, что именно отраслевая привязка традиционно лежит в основе планирования территориального развития; во-вторых, разделы ОКВЭД позволяют сопоставить полученные результаты с фактической отраслевой структурой ВРП анализируемых регионов; в-третьих, 12 основных разделов ОКВЭД являются объективно достаточной выборкой для проведения настоящего исследования, т.к. увеличение количества ключевых слов приведет к «размыванию» результатов.

⁸ Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014. 2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163320/.

На основе степени выраженности ключевых слов – видов экономической деятельности в списках именованных сущностей – авторами были созданы портреты стратегий социально-экономического развития регионов (рис. 1).

Рисунок 1

Портрет документов стратегий социально-экономического развития регионов



Ключевые слова:

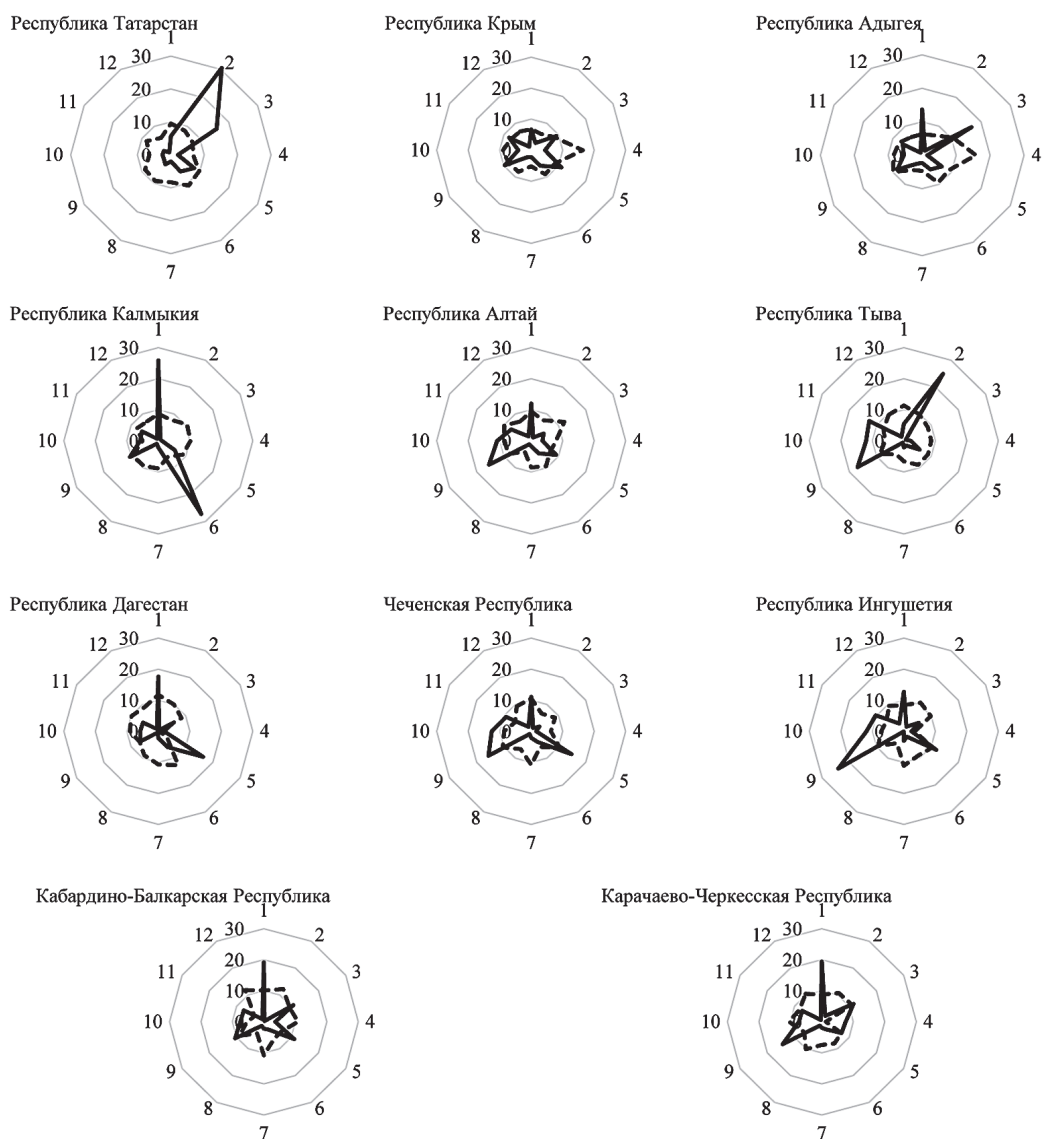
- деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений
- деятельность в области здравоохранения и социальных услуг
- образование
- государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение
- деятельность профессиональная, научная и техническая
- деятельность в области информации и связи
- транспортировка и хранение
- строительство
- обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха
- обрабатывающие производства
- добыча полезных ископаемых
- сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство

Как видно из рисунка, в целом структура портретов текстовых документов анализируемых стратегий регионов совпадает, что говорит об отсутствии выраженной приоритезации в документах отдельных видов экономической деятельности. Возможно, низкая спецификация территориальных особенностей в текстах стратегий регионов может быть следствием распространенной практики привлечения экспертной группы для подготовки региональной стратегии развития. В результате текст стратегии, подготовленный для одного региона, выступает черновиком для другого.

Далее мы сравнили распределение значений степени выраженности основных видов экономической деятельности в списке сущностей текста стратегий развития регионов, наиболее непохожих на Республику Татарстан (рис. 2).

Рисунок 2

Распределение степени выраженности основных видов экономической деятельности в списке сущностей текста стратегий развития регионов, наиболее непохожих на Республику Татарстан



— Доля основных видов экономической деятельности в ВРП (%)
 - - - - Степень выраженности основных видов экономической деятельности в списке сущностей (%)

1 – Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство; 2 – Добыча полезных ископаемых; 3 – Обрабатывающие производства; 4 – Обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха; 5 – Строительство; 6 – Транспортировка и хранение; 7 – Деятельность в области информации и связи; 8 – Деятельность профессиональная, научная и техническая; 9 – Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение; 10 – Образование; 11 – Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг; 12 – Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений.

Источник: Составлен авторами на основе результатов проведения процедуры *Text Mining*.

Согласно результатам анализа степени выраженности основных видов экономической деятельности в списке сущностей, полученным на основе *Text Mining* (%) и отраженным на Рисунке 2, можно сделать вывод о том, что в целом приоритеты развития основных видов деятельности, обозначенные в Стратегиях социально-экономического развития регионов, *не соответствуют структуре их отраслевой специализации*. А так как отраслевая специализация Республики Татарстан и специализация наименее идентичных по отношению к ней регионов принципиально отличаются, то мы можем объективно сделать вывод об отсутствии ярко выраженной приоритезации в территориальных стратегиях развития перспективных видов деятельности.

Например, таким видам деятельности, как сельское хозяйство, охота и рыболовство, традиционно занимающим наибольшие удельные веса в ВРП Республики Адыгея (13,7%), Республика Калмыкия (25,9%) и Карачаево-Черкесская Республика (19,4%), не уделено должного внимания в стратегиях их социально-экономического развития. Степень выраженности основных видов экономической деятельности в списке сущностей, полученных на основе *Text Mining*, составила соответственно 6,4; 8,7 и 8,8%.

К ряду отраслей, наоборот, наблюдается повышенное внимание. Это может быть вполне оправданно в случае с такими видами экономической деятельности, как «Обрабатывающие производства» или «Строительство», когда органы региональной власти совершенно объективно и четко обозначают свое намерение развивать данные направления на этапе подготовке стратегий. Вместе с тем по вполне очевидным причинам считаем нелогичным сверхприоритезацию такого вида деятельности, как «Добыча полезных ископаемых», при сравнительно умеренных уровнях развития и разработки минерально-сырьевой базы. Так, превышение степени выраженности данного вида экономической деятельности в списке сущностей, полученных на основе *Text Mining*, над их удельными весами в ВРП наблюдается в Кабардино-Балкарской Республике – в 40,7 раза; в Республике Дагестан – в 20 раз; в Чеченской Республике – в 5,5 раза.

Сделанный вывод требует отдельного дополнительного исследования, что связано с возможными положительными перспективами развития данной отрасли в будущем. Именно по этой причине для объективной интерпретации полученных результатов нами была дополнительно использована Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. N 207-р⁹. Указанная стратегия закрепила за каждым субъектом Российской Федерации так называемые «перспективные экономические специализации», под которыми законодателем понимается совокупность укрупненных видов экономической деятельности (отраслей), обусловленных благоприятным сочетанием конкурентных преимуществ (пространственных факторов размещения видов экономической деятель-

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. N 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

ности). При этом отмечается, что стратегирование регионального развития должно осуществляться в рамках реализации закрепленных перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации.

Так, проведенный нами анализ экономических специализаций, установленных для каждого региона Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. в качестве приоритетных, выявил, что, например, за Кабардино-Балкарской Республикой «Добыча полезных ископаемых» закреплена в качестве перспективной отрасли в связи с наличием значительных запасов полезных ископаемых. Вместе с тем результаты аналогичного сравнения по таким регионам, как Чеченская Республика и Республика Дагестан, не опровергли наш вывод о необоснованности приоритизации в данных субъектах Российской Федерации добычи полезных ископаемых.

Продолжая рассуждение по этому, на наш взгляд, крайне важному вопросу, мы не можем не отметить, что указанное несоответствие имеемого и желаемого (по крайней мере в части добычи полезных ископаемых) может иметь успешное решение только в результате интенсификации развития науки и техники, что напрямую прописывается в качестве основной задачи в Стратегии социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики до 2034 г.: «Задача 2. Совершенствование технологии добычи, транспортировки и повышение глубины переработки углеводородного сырья. Недостаточная степень технической перевооруженности мощностей по переработке углеводородных ресурсов ведет к невозможности достижения глубины переработки нефти, при которой произведенные нефтепродукты смогут успешно продаваться на рынке»¹⁰. Вместе с тем степень выраженности профессиональной, научной и технической деятельности в списке сущностей, полученных на основе *Text Mining*, составила для Кабардино-Балкарской Республики всего лишь 4,3%. Очевидно, что актуализированные расхождения требуют анализа более широкого перечня документов и повышенного внимания как со стороны исследователей, так и со стороны соответствующих органов власти.

Отдельно остановимся на результатах, полученных нами в ходе анализа экономической деятельности в области информации и связи. Так, по всем анализируемым регионам степень выраженности данного вида деятельности в списке сущностей, полученных на основе *Text Mining*, в разы превышает удельный вес указанной отрасли в общем объеме ВРП. Вместе с тем проведенный нами анализ экономических специализаций, установленных для каждого региона Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹¹ в качестве приоритетных, выявил, что деятельность в области информации и связи в качестве перспективной отрасли

¹⁰ Распоряжение Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 30 декабря 2016 года N 727-рп (с изменениями на 16 февраля 2018 г.) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики до 2034 года».

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. N 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

закреплена только за Республиками Крым, Дагестан и Татарстан. Отметим, что полученные нами результаты согласуются с опубликованными ранее Е. Куценко, Е. Исланкиной, А. Киндрась (Kutsenko et al., 2018) оценками стратегий развития семи субъектов Российской Федерации, показавшими необоснованность выбора большинством регионов отрасли информационно-телекоммуникационных технологий (далее – ИКТ) в качестве приоритетной. Как отмечают ученые, «только в одном из пяти регионов, выбравших ИКТ в качестве инновационного приоритета, уровень развития данной отрасли выше среднероссийского значения (Республика Татарстан). В других регионах уровень развития ИКТ оказался ниже среднего по стране, а в ряде субъектов – даже среднего по федеральному округу» (Kutsenko et al., 2018). Понимая специфику функционирования системы ИКТ, обусловленную отсутствием территориальных и географических ограничений деятельности, присущих, например, добывающим отраслям, отметим, что ИКТ являются залогом инновационности развития любой территории. Поэтому в целом в долгосрочных стратегиях развития приоритезация деятельности в области информации и связи объективно является актуальной задачей органов власти, при решении которой все же должны учитываться возможности и уровень развития ИКТ конкретной территории.

В заключение остановимся на результатах анализа, полученных по группе видов экономической деятельности, финансируемых, по большей части, из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации: 1. Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение; 2. Образование; 3. Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг. Важно отметить, что в результате интеллектуального анализа текстов стратегий по данным направлениям практически не было выявлено расхождений между степенью выраженности этих видов деятельности в списке сущностей и их удельными весами в ВРП. Считаем, что это обусловлено примерно одинаковыми уровнями значимости социальных направлений деятельности во всех субъектах Российской Федерации. Таким образом, ничуть не умаляя важность указанных направлений социального развития, мы можем сделать заключение о корректности применяемого нами инструментария *Text Mining* для определения уникальности целеполагания регионов в текстах стратегий развития. Действительно, *недостаточное внимание к вопросу приоритезации развития ведущих отраслей экономической специализации в стратегических планах субъектов Российской Федерации отражается на качестве формирования системы перспективных направлений развития региона, что может являться одной из причин недостижения запланированных целевых индикаторов развития территории.*

Полученные в исследовании выводы добавляют новые эмпирические свидетельства в систему научных работ, посвященных вопросам анализа осмысленности текстов регионального стратегирования, и таким образом поддерживают дискуссию о важности уникального целеполагания в части идентификации перспективных специализаций в стратегиях развития субъектов Российской Федерации.

Заключение

В настоящей работе проведена оценка соответствия приоритетов стратегического развития регионов их отраслевой специализации на основе *Text Mining*. После детального анализа релевантной литературы нами было выявлено, что технология интеллектуального анализа текста *Text Mining* может применяться для анализа текстов стратегий территориального развития. Также было обосновано, что функционал *Text Mining* представляется интересным не только с научной точки зрения, но и в части прикладного использования полученных результатов в практике регионального управления.

При этом выбор регионов для анализа текстов стратегий проводился с помощью инструментария «умного» бенчмаркинга, основанного на универсальном подходе к планированию деятельности и объединяющего постулаты различных научных школ стратегического менеджмента. Данный инструментарий позволяет идентифицировать эффективные направления инвестирования и объекты первоочередного бюджетного финансирования. Таким образом, теоретическая значимость исследования заключается в развитии концептуальных подходов ведущих научных школ стратегического менеджмента применительно к вопросам регионального стратегирования.

Практическая значимость работы заключается в разработке универсального для любой области науки инструментария проведения интеллектуального анализа текстов, включающего разработку программного кода реализации процедуры *Text Mining*. В результате интеллектуального анализа текстов стратегий развития регионов было представлено эмпирическое свидетельство того, что недостаточность уникального целеполагания в части приоритизации развития ведущих отраслей экономической специализации, представляющего собой процесс выбора и обоснования целей социально-экономического стратегирования и основанного на предварительном анализе исходных институциональных условий функционирования региона, негативно влияет на качество формирования системы перспективных направлений развития региона. Данный вывод был подтвержден количественными результатами сравнения именованных сущностей стратегий развития 11 субъектов Российской Федерации. Выявлено, что анализируемые тексты стратегий регионального развития не отражают приоритеты развития, согласующиеся с отраслевой специализацией территорий.

Говоря о ценности полученных результатов для практики стратегического управления, отметим, что разработанные алгоритмы извлечения именованных сущностей из текста и представленные алгоритмы *Text Mining* являются частью универсальной методики количественной оценки приоритетов текстовых документов любого содержания и открывают широкие горизонты дальнейших исследований в области анализа текстов программ и стратегий территориального развития, в том числе в части проверки их соответствия федеральным приоритетам развития.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Абакумов О. Использование кластеризации в text mining // Новые информационные технологии в автоматизированных системах. 2010. № 13. С. 128–129.
2. Алексеев А.А., Катасев А.С., Кириллов А.Е., Кирпичников А.П. Классификация текстовых документов на основе технологии Text Mining // Вестник Казанского технологического университета. 2016. Т. 18, № 19. С. 116–119.
3. Батов Г.Х. Стратегическое планирование как инструмент стратегического управления региональной социально-экономической системой // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7, № 2. С. 212–218.
4. Боровская Л.В. Сравнительный анализ результатов социально-экономического развития республики Крым на основе метода аналогий // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. 2019. № 3. С. 51–58.
5. Гатауллин Р.Р. Методы, модели и программный инструментарий разрешения многозначности в текстах: автореферат дис. ... кандидата технических наук. Казан. (Приволж.) федер. ун-т. Казань, 2019.
6. Дубровская Ю.В., Кудрявцева М.Р. Систематизация теоретических подходов к формированию стратегии регионального развития // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. С. 155–171.
7. Егоров К.Ю. Оценка эффективности реализации стратегии социально-экономического развития региона // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2010. Т. 72, № 10. С. 10–16.
8. Жихаревич Б.С., Крыловский А.Б. Опыт сравнительной оценки качества стратегического планирования в регионах Северного Кавказа // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы. 2011. № 12. С. 217–228.
9. Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А. Трансляция идей трансформации регионального пространства в документы стратегического планирования // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2015. Т. 49, № 4. С. 58–74.
10. Ильина И.Н., Кириллова А.Н., Плисецкий Е.Е., Копыченко Г.С., Рыбина Е.Г. Оценка эффективности реализации региональных целевых программ (на примере Тюменской области) // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 46. С. 37–55.
11. Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е., Копыченко Г.С., Рыбина Е.Г. Оценка качества разработки региональных стратегий развития в России // Региональная экономика: теория и практика. 2016. Т. 427, № 4. С. 178–196.
12. Калабихина И.Е. Современная социально-демографическая политика в России: есть ли преемственность в концептуальных подходах в документах 2007–2017 гг. // Женщина в российском обществе. 2019. № 4. С. 14–28.

13. Кислицына В.В., Чеглакова Л.С., Караулов В.М., Чикишева А.Н. Формирование комплексного подхода к оценке социально-экономического развития регионов // Экономика региона. 2017. Т. 13, № 2. С. 369–380.
14. Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А. Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // Экономическая политика. 2017. Т. 12, № 5. С. 104–127.
15. Комаров В.М., Акимова В.В., Коцюбинский В.А., Земцов С.П. Сравнительный анализ подходов к разработке долгосрочных государственных стратегий в России и мире // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 56–74.
16. Липина С.А., Смирнова О.О. Стратегическое планирование в субъектах Российской Федерации: методологические основы и методические рекомендации // Региональная экономика. Юг России. 2017. Т. 15, № 1. С. 25–35.
17. Марголин А.М. Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // Экономическая политика. 2018. № 6. С. 54–81.
18. Минцберг Г., Альстранд Б., Лампель Ж. Стратегическое сафари. Экскурсия по дебрям стратегического менеджмента. 2-е изд. М: Альпина Паблишер, 2015.
19. Морозова Н.В., Бондаренко Н.В. Подходы к оценке эффективности реализации региональных стратегий социально-экономического развития // Вестник Чувашского университета. 2014. № 3. С. 178–182.
20. Некрестьянов И.Г. Тематико-ориентированные методы информационного поиска. Диссертация. СПб.: 2000.
21. Николаев М.А., Махотаева М.Ю. Анализ стратегий развития промышленного комплекса региона // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2016. Т. 246, № 4. С. 29–41.
22. Пиотровская К.Р. Текст-майнинг: перспективы развития // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2014. № 168. С. 128–134.
23. Репичев А.И., Тугачева Л.В., Воробьева А.В., Авдеева Д.А. Возможности разработки региональных инновационных стратегий на принципах «Умной специализации» // Вопросы управления. 2018. Т. 32, № 2. С. 37–45.
24. Рисин И.Е. Методический подход к оценке качества региональной стратегии // Регион: системы, экономика, управление. 2021. Т. 55, № 4. С. 68–73. DOI: 10.22394/1997-4469-2021-55-4-68-73.
25. Русинова М.Р. Алгоритмизация процедуры проведения «умного» бенчмаркинга регионов Российской Федерации // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2020. № 2. С. 286–292.

26. Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В. Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // Регион: Экономика и Социология. 2011. № 3. С. 3–21.
27. Суховой А.Ф., Голова И.М. Обоснование трансформации приоритетов инновационно-технологического развития регионов Российской Федерации в условиях глобального кризиса // Экономика региона. 2016. Т. 12, № 3. С. 911–923.
28. Фомин В.В., Флегонтов А.В., Осочкин А.А. Метод частотно-морфологической классификации текстов // Программные продукты и системы. 2017. Т. 3, № 30. С. 478–486.
29. Чернышова Г.Ю., Овчинников А.Н. Применение методов интеллектуального анализа данных для кластеризации текстовых документов // Информационная безопасность регионов. 2015. Т. 21, № 4. С. 5–12.
30. Шабанов В.И., Андреев А.М. Метод классификации текстовых документов, основанный на полнотекстовом поиске // Труды РОМИП'2003. СПб: НИИ Химии СПбГУ, 2003. С. 52–71.
31. Шпакова Р.Н. Стратегии социально-экономического развития регионов: от оценки достижения целей – к оценке эффективности // Вестник Евразийской науки. 2019. Т. 11, № 2. С. 59.
32. Шулекина Е.Н. К вопросу о соответствии инвестиционных стратегий регионов требованиям инвестиционного Стандарта // Сибирская финансовая школа. 2014. Т. 106, № 5. С. 154–159.
33. Allahyari M., Pouriyeh S., Assefi M., Safaei S., Trippe E.D., Gutierrez, J.B., Kochut, K.A. Brief survey of text mining: classification, clustering and extraction techniques // KDD Bigdas. 2017. URL: https://www.researchgate.net/publication/318336890_A_Brief_Survey_of_Text_Mining_Classification_Clustering_and_Extraction_Techniques/references.
34. Andrews N.O., Fox E.A. Recent Developments in Document Clustering. Department of Computer Science. Virginia Tech, Blacksburg, VA 24060 in October 16, 2007.
35. Baker P., Vessey R. A corpus-driven comparison of English and French Islamist extremist texts // International Journal of Corpus Linguistics. 2018. No. 23. P. 255–278.
36. Bank M., Schierle M. A Survey of Text Mining Architectures and the UIMA Standard // Proceedings of the Eight International Conference on Language Resources and Evaluation LREC'12. 2012. P. 3480–3486.
37. Chetty P. Text mining as a better solution for analyzing unstructured data. 2017. URL: <https://www.projectguru.in/publications/text-mining-analyzing-unstructured-data/>.
38. Manning C.D., Raghavan P., Schütze H. An Introduction to Information Retrieval. NY, Cambridge University Press New York, 2008.

39. Cunningham H. GATE, a General Architecture for Text Engineering // *Computers and the Humanities*. 2002. Vol. 36, no. 2. P. 223–254.
40. Dubrovskaya J., Rusinova M., Zhulanov E. Smart Benchmarking as a Tool for the Implementation of the Industrial Policy of the Territory // *Ekonomické, politické a právne otázky medzinarodných vzťahov 2019 (Economic, Political and Legal Issues of International Relations 2019)*. Zborník vedeckých prác. 2019. P. 107–114.
41. Dubrovskaya J.V., Rusinova M.R., Kozonogova E.V. Advantages of Modeling a Regional Development Strategy Based on «Smart» Benchmarking // *Education Excellence and Innovation Management through Vision 2020: Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference (IBIMA)*. USA, IBIMA Publishing LLC. 2019. P. 3976–3982.
42. Dubrovskaya Yu.V., Kudryavtseva M.R., Kozonogova E.V. “Smart” benchmarking as a basis for strategic planning in regional development // *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2018. Vol. 11, no. 3. P. 100–116.
43. Grishman R. Information extraction: Techniques and challenges // *Information extraction a multidisciplinary approach to an emerging information technology*. 1997. Vol. 1299. P. 10–27.
44. Hahn U., Mani I. The challenges of automatic summarization // *IEEE Computer*. 2000. Vol. 33, no. 11. P. 29–36.
45. Hurtado J.L., Agarwal A., Zhu X. Topic discovery and future trend forecasting for texts // *Journal of Big Data*. 2016. Vol. 3, no. 7. URL: <https://link.springer.com/article/10.1186/s40537-016-0039-2>.
46. Jeon J., Choe J.-W. A Key Word Analysis of English Intensifying Adverbs in Male and Female Speech // *Proceedings of the 23rd Pacific Asia Conference on Language, Information and Computation*. 2009. Vol. 1. P. 210–219.
47. Kim M.-J., Ohk K., Moon Ch.-S. Trend analysis by using text mining of journal articles regarding consumer policy // *New Physics: Sae Mulli*. 2017. Vol. 67, no. 5. P. 555–561.
48. Koteeswaran S., Visu P., Janet J. A review on clustering and outlier analysis techniques in Data Mining // *American Journal of Applied Sciences*. 2012. No. 9. P. 254–258.
49. Kruengkrai C., Jaruskulchai C. Generic text summarization using local and global properties of sentences // *Proceedings of the 2003 IEEE/WIC International Conference on Web Intelligence*. Washington, DC, USA. 2003.
50. Kurushin D., Dubrovskaya J., Rusinova M., Kozonogova E. Automation and Algorithmization of Smart Benchmarking of Territories Based on Data Parsing // *Digital Science 2019: Conf. on Digital Science (DSIC 2019)*. 2019. P. 126–134.
51. Kutsenko E., Islankina E., Kindras A. Smart by Oneself? An Analysis of Russian Regional Innovation Strategies within the RIS3 Framework // *Foresight and STI Governance*. 2018. Vol. 12, no. 1. P. 25–45.

52. Kuzyk M., Simachev Yu., Vlasenko A. Strategies for the development of Russian industries and sectors: is there room for structural change? (in Russian) // XX April International Academic Conference on Economic and Social Development. 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/333783636_Strategies_for_the_development_of_Russian_industries_and_sectors_is_there_room_for_structural_change_in_Russian.
53. Litvinova T., Litvinova O., Zavarzina G. Two Views on the 2010 Moscow Metro Bombings: Corpus-Based Contrastive Keyword Analysis // 4th International Conference DTGS: International Conference on Digital Transformation and Global Society. 2019. P. 393–404.
54. Manning D., Schutze H. Foundations of statistical natural language processing. Cambridge, MIT Press, 2000.
55. Miner G., Elder J. IV, Hill T. Practical text mining and statistical analysis for non-structured text data applications. Academic Press, 2012.
56. Raghavan P., Tsaparas P. Mining significant associations in large scale text corpora // Proceedings of IEEE International Conference on Data Mining. 2002. P. 402–409.
57. Salton G. Automatic Text Processing the Analysis and retrieval of Information by Computer. Addison Wesley, 1989.
58. Salton G. Automatic Text Structuring and Summarization // Information Processing & Management. 1997. Vol. 33, no. 2. P. 193–207.
59. Shobha S.R., Thakore D. Text mining using keyphrase extraction // Indian Journal of Computer Science and Engineering. 2010. Vol. 1, no. 2. P. 82–85.
60. Tien D.D., Siu Ch. H., Alvis C.M. Fong Associative Feature Selection for Text Mining // International Journal of Information Technology. 2006. Vol. 12, no. 4. P. 59–68.
61. Türegün N. Text Mining in Financial Information // Current Analysis on Economics & Finance. 2019. Vol. 1. P. 18–26.
62. Witten I.H., Paynter G.W., Frank E., Gutwin C., Nevill-Manning C.G. KEA: Practical Automatic Keyphrase Extraction // ACM DL. 1999. No. 8. P. 254–255.

REFERENCES

1. Abakumov, O. (2010) 'New information technologies in automated systems', 13, pp. 128–129. (In Russian).
2. Alekseev, A.A., Katasev, A.S., Kirillov, A.E. and Kirpichnikov, A.P. (2016) 'Classification of text documents based on Text Mining technology', *Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta* [Bulletin of the Technological University], 19(18), pp. 116–119. (In Russian).

3. Allahyari, M., Pouriye, S., Assefi, M., Safaei, S., Trippe, E.D., Gutierrez, J.B. and Kochut, K. (2017) 'A brief survey of text mining: Classification, clustering and extraction techniques', *KDD Bigdas*. Available at: https://www.researchgate.net/publication/318336890_A_Brief_Survey_of_Text_Mining_Classification_Clustering_and_Extraction_Techniques/references (accessed 20 October 2021).
4. Andrews, N.O. and Fox, E.A. (2007) 'Recent developments in document clustering', *Department of Computer Science*. Virginia Tech, Blacksburg, VA 24060 in October 16.
5. Baker, P. and Vessey, R. (2018) 'A corpus-driven comparison of English and French Islamist extremist texts', *International Journal of Corpus Linguistics*, 23, pp. 255–278.
6. Bank, M. and Schierle, M. (2012) 'A Survey of Text Mining Architectures and the UIMA Standard', *Proceedings of the Eight International Conference on Language Resources and Evaluation LREC'12*, pp. 3480–3486.
7. Batov, G.Kh. (2016) 'Strategic planning as a tool of strategic management of regional socio-economic system', *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie)*, 7(2), pp. 212–218. (In Russian).
8. Borovskaya, L.V. (2019) 'The comparative analysis of results of social and economic development of the republic of Crimea on the basis of the analog method', *Vestnik VGU. Seriya: Ekonomika i upravlenie*, 3, pp. 51–58. (In Russian).
9. Chernyshova, G.Yu. and Ovchinnikov, A.N. (2015) 'Using data mining methods for text document cluster analysis', *Informatsionnaya bezopasnost' regionov*, 4 (21), pp. 5–12. (In Russian).
10. Chetty, P. (2017) *Text mining as a better solution for analyzing unstructured data*. Available at: <https://www.projectguru.in/publications/text-mining-analyzing-unstructured-data/> (accessed 20 October 2021).
11. Christopher, D. (2008) 'Manning, Prabhakar Raghavan, Hinrich Schütze', *An Introduction to Information Retrieval*. NY: Cambridge University Press New York.
12. Cunningham, H. (2002) 'GATE, a General Architecture for Text Engineering', *Computers and the Humanities*, 36, pp. 223–254.
13. Dubrovskaya, J., Rusinova, M. and Zhulanov, E. (2019) 'Smart benchmarking as a tool for the implementation of the industrial policy of the territory', *Ekonomické, politické a právne otázky medzinarodných vzťahov 2019 [Economic, Political and Legal Issues of International Relations 2019]*. In: *Zborník vedeckých prác*, pp. 107–114.
14. Dubrovskaya, J.V., Rusinova, M.R. and Kozonogova, E.V. (2019) 'Advantages of modeling a regional development strategy based on «smart» benchmarking', *Education Excellence and Innovation Management through Vision 2020: Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference (IBIMA)*, pp. 3976–3982.
15. Dubrovskaya, Yu.V. and Kudryavtseva, M.R. (2018) 'Systematization of theoretical approaches to the formation of a regional development strategy', *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik [Public Administration. E-journal.]*, 68, pp. 155–171. (In Russian).

16. Dubrovskaya, Yu.V., Kudryavtseva, M.R. and Kozonogova, E.V. (2018) “Smart” benchmarking as a basis for strategic planning in regional development’, *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 11(3), pp. 100–116.
17. Egorov, K.Yu. (2010) ‘Evaluating the efficiency of implementing the strategy of social and economic development of the region’, *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*, 72(10), pp. 10–16. (In Russian).
18. Fomin, V.V., Flegontov, A.V. and Osochkin, A.A. (2017) ‘Method of frequency-morphological classification of texts’, *Programmnye produkty i sistemy*, 30(3), pp. 478–486. (In Russian).
19. Gataullin, R.R. (2019) *Methods, models and software tools for resolving polysemy in texts*. PhD Thesis. Kazan. (Privolzh.) feder. un-t. Kazan’. (In Russian).
20. Grishman, R. (1997) ‘Information extraction: Techniques and challenges’, *Information extraction a multidisciplinary approach to an emerging information technology*, 1299, pp. 10–27.
21. Hahn, U. and Mani, I. (2000) ‘The challenges of automatic summarization’, *IEEE Computer*, 33(11), pp. 29–36.
22. Hurtado, J.L., Agarwal, A. and Zhu, X. (2016) ‘Topic discovery and future trend forecasting for texts’, *Journal of Big Data*, 3(7). Available at: <https://link.springer.com/article/10.1186/s40537-016-0039-2> (accessed 20 October 2021).
23. Il’ina, I.N., Kirillova, A.N., Plisetskii, E.E., Kopychenko, G.S. and Rybina, E.G. (2014) ‘Evaluation of the effectiveness of regional target programs implementation: The Tyumen region case study’, *Regional’naya ekonomika: teoriya i praktika*, 46, pp. 37–55. (In Russian).
24. Il’ina, I.N., Plisetskii, E.E., Kopychenko, G.S. and Rybina, E.G. (2016) ‘Quality assessment of regional strategies for development in Russia’, *Regional’naya ekonomika: teoriya i praktika*, 427(4), pp.178–196. (In Russian).
25. Jeon, J. and Choe, J.-W. (2009) ‘A key word analysis of English intensifying adverbs in male and female speech’, *Proceedings of the 23rd Pacific Asia Conference on Language, Information and Computation*, 1, pp. 210–219.
26. Kalabikhina, I.E. (2019) ‘Modern socio-demographic policy in Russia: Is there any continuity in conceptual approaches in the documents of 2007-2017?’, *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve*, 4, pp. 14–28. (In Russian).
27. Kim, M.-J., Ohk, K. and Moon, Ch.-S. (2017) ‘Trend analysis by using text mining of journal articles regarding consumer policy’, *New Physics: Sae Mulli*, 67(5), pp. 555–561.
28. Kislicyna, V.V., Cheglakova, L.S., Karaulov, V.M. and Chikisheva, A.N. (2017) ‘Formation of the integrated approach to the assessment of the socio-economic development of regions’, *Ekonomika regiona*, 13(2), pp. 369–380. (In Russian).
29. Klimanov, V.V., Budaeva, K.V. and Chernyshova, N.A. (2017) ‘Preliminary results of strategic planning in Russian regions’, *Ekonomicheskaya politika*, 12(5), pp. 104–127. (In Russian).

30. Komarov, V.M., Akimova, V.V., Kotsyubinskiy, V.A. and Zemtsov, S.P. (2021) 'Comparative analysis of the development approaches to long-term government strategies in Russia and in the world', *Public Administration Issues*, 1, pp. 56–75. (In Russian).
31. Koteeswaran, S., Visu, P. and Janet, J. (2012) 'A review on clustering and outlier analysis techniques in Data Mining', *American Journal of Applied Sciences*, 9, pp. 254–258.
32. Kruengkrai, C. and Jaruskulchai, C. (2003) 'Generic text summarization using local and global properties of sentences', *Proceedings of the 2003 IEEE/WIC International Conference on Web Intelligence*. Washington, DC: USA.
33. Kurushin, D., Dubrovskaya, J., Rusinova, M. and Kozonogova, E. (2019) 'Automation and algorithmization of smart benchmarking of territories based on data parsing', *Digital Science 2019: Conf. on Digital Science (DSIC 2019)*, pp. 126–134.
34. Kutsenko, E., Islankina, E. and Kindras, A. (2018) 'Smart by oneself? An analysis of Russian regional innovation strategies within the RIS3 framework', *Foresight and STI Governance*, 12(1), pp. 25–45.
35. Kuzyk, M., Simachev, Yu. and Vlasenko, A. (2019) 'Strategies for the development of Russian industries and sectors: Is there room for structural change?', *XX April International Academic Conference on Economic and Social Development*. Available at: https://www.researchgate.net/publication/333783636_Strategies_for_the_development_of_Russian_industries_and_sectors_is_there_room_for_structural_change_in_Russian (accessed 20 October 2021). (In Russian).
36. Lipina, S.A. and Smirnova, O.O. (2017) 'Strategic planning in subjects of the Russian Federation', *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii*, 15(1), pp. 25–35. (In Russian).
37. Litvinova, T., Litvinova, O. and Zavarzina, G. (2019) 'Two views on the 2010 Moscow metro bombings: Corpus-based contrastive keyword analysis', *4th International Conference DTGS: International Conference on Digital Transformation and Global Society*, pp. 393–404.
38. Manning, D. and Schütze, H. (2000) *Foundations of statistical natural language processing*. Cambridge: MIT Press.
39. Margolin, A.M. (2018) 'Why government program evaluation methodologies require improvement', *Ekonomicheskaya politika*, 6, pp. 54–81. (In Russian).
40. Miner, G., Elder, J. IV and Hill, T. (2012) *Practical text mining and statistical analysis for non-structured text data applications*. Academic Press.
41. Mintzberg, G., Alstrand, B. and Lampel, J. (2015) *Strategic safari. Excursion through the wilds of electoral management*. Moscow: Alpina Publisher. (In Russian).
42. Morozova, N.V. and Bondarenko, N.V. (2014) 'Approaches to assessing the effectiveness of the regional strategy socio-economic development', *Vestnik Chuvashskogo universiteta*, 3, pp. 178–182. (In Russian).

43. Nekrest'yanov, I.G. (2000) Topic-oriented information retrieval methods. St. Peterburg. (In Russian).
44. Nikolaev, M.A. and Mahotaeva, M.Yu. (2016) 'The analysis of development strategy of the region's industrial complex', *Nauchno-texnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politexnicheskogo universiteta. E'konomicheskie nauki*, 246(4), pp. 29–41. (In Russian).
45. Piotrovskaya, K.R. (2014) 'A Survey of Text mining', *Izvestiya Rossiyskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena*, 168, pp. 128–134. (In Russian).
46. Raghavan, P. and Tsaparas, P. (2002) 'Mining significant associations in large scale text corpora', *Proceedings of IEEE International Conference on Data Mining*, pp. 402–409.
47. Repichev, A.I., Tugacheva, L.V., Vorob'eva, A.V. and Avdeeva, D.A. (2018) 'Opportunities for the development of regional innovation strategies based on the principles of «smart specialization»', *Voprosy upravleniya*, 32(2), pp. 37–45. (In Russian).
48. Risin, I.E. (2021) 'Methodological approach to quality assessment regional strategy', *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie*, 55 (4), pp. 68–73. DOI: 10.22394/1997-4469-2021-55-4-68-73. (in Russian).
49. Rusinova, M.R. (2020) 'Algorithmization of the procedure for carrying out “smart” benchmarking of regions of the Russian Federation', *Vestnik Permskogo natsional'nogo issledovatel'skogo politehnicheskogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie nauki*, 2, pp. 286–292. (In Russian).
50. Salton, G. (1989) *Automatic text processing the analysis and retrieval of information by computer*. Addison Wesley.
51. Salton, G. (1997) 'Automatic text structuring and summarization', *Information Processing & Management*, 33(2), pp. 193–207.
52. Seliverstov, V.E. and Mel'nikova, L.V. (2011) 'Analyzing the regional strategic planning in the Siberian federal district', *Region: E'konomika i Sociologiya*, 3, pp. 3–21. (In Russian).
53. Shabanov, V.I. and Andreev, A.M. (2003) 'A method for classifying text documents based on full-text search', *Trudy ROMIP'2003yu. SPb: NII Khimii SPbGU*, pp. 52–71. (In Russian).
54. Shobha, S.R. and Thakore, D. (2010) 'Text mining using keyphrase extraction', *Indian Journal of Computer Science and Engineering*, 1(2), pp. 82–85.
55. Shpakova, R.N. (2019) 'Strategies of socio-economic development of regions: from assessment of achievement of goals to assessment of effectiveness', *Vestnik Evraziiskoi nauki*, 11(2), pp. 59 (in Russian).
56. Shulekina, E.N. (2014) 'To the issue of regional investment strategies compliance with the requirements of investment Standards', *Sibirskaya finansovaya shkola*, 106(5), pp. 154–159. (In Russian).

57. Sukhovey, A.F. and Golova, I.M. (2016) 'Substantiation of the transformation of the priorities of innovation and technological development of Russian regions in the global crisis', *Ekonomika regiona*, 12(3), pp. 911–923. (In Russian).
58. Tien, D.D., Siu, Ch.H. and Alvis, C.M. (2006) 'Fong associative feature selection for Text Mining', *International Journal of Information Technology*, 12(4), pp. 59–68.
59. Türegün, N. (2019) 'Text Mining in financial information', *Current Analysis on Economics & Finance*, 1, pp. 18–26.
60. Witten, I.H., Paynter, G.W., Frank, E., Gutwin, C. and Nevill-Manning, C.G. (1999) 'KEA: Practical Automatic Keyphrase Extraction', *ACM DL*, 8, pp. 254–255.
61. Zhiharevich, B.S. and Krylovskiy, A.B. (2011) 'Experience in comparative assessment of the quality of strategic planning in the regions of the North Caucasus', *E'konomika razvitiya regiona: problemy, poiski, perspektivy*, 12, pp. 217–228. (In Russian).
62. Zhiharevich, B.S. and Lebedeva, N.A. (2015) 'Translyatsiya idej transformatsii regional'nogo prostranstva v dokumenty strategicheskogo planirovaniya', *E'konomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya*, 4(49), pp. 58–74.

Статья поступила в редакцию 27.10.2021;
одобрена после рецензирования 12.12.2022;
принята к публикации 27.05.2022.

Обзор литературы

УДК 35.08; 331.1

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-134-158

КОНЦЕПЦИЯ *AGILE*: ВОЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ (ОБЗОР ПУБЛИКАЦИЙ)

¹ **Брусов Александр Сергеевич**

¹ Аспирант, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; abrusov@hse.ru; ORCID: 0000-0002-6836-0403

Аннотация. В статье представлен обзор публикаций по методологии *Agile*. Рассмотрены ценности и основные принципы *Agile*, приведены сравнительные характеристики гибкого и традиционного подходов к разработке программного обеспечения, описаны наиболее популярные гибкие методы (Scrum, Kanban, Scrumban, экстремальное программирование (XP), бережливая разработка (Lean)). Проведенный анализ публикаций показал, что *Agile* рассматривается с точки зрения не только разработки программного обеспечения, но и применения проектного подхода к управлению. Установлено, что существуют практики внедрения *Agile* в государственном управлении. Однако авторы указывают на свойственные государственному сектору проблемы по управлению ИТ-проектами, связанные с серьезными недостатками в системе государственных закупок программного обеспечения и правовыми ограничениями. Авторы приходят к выводу, что при осуществлении правительствами закупочных процессов рекомендовано применять «гибкие закупки». В рамках анализа прикладных публикаций выявлено, что гибкому подходу в государственном управлении будет способствовать принятое рядом стран соглашение *Agile Nations*, устанавливающее приверженность более гибкому подходу к нормотворчеству. На основании проведенного анализа сделан вывод, что *Agile* также можно рассматривать с точки зрения управления персоналом. Выдвинуто предположение, что гибкость кадров (гибкая методология работы с кадрами) является перспективным направлением и зарождающимся трендом развития *Agile*.

Настоящий обзор может быть полезен научному и экспертному сообществам при исследованиях цифровизации государственного управления и выработке предложений по государственной политике в сфере государственной гражданской службы.

Ключевые слова: гибкие подходы, гибкое управление, гибкая методология, гибкое развитие, гибкое управление на государственной службе, цифровизация государственного управления, кадровая гибкость.

Для цитирования: Брусов А.С. Концепция *Agile*: Возможности и перспективы применения в государственном управлении (обзор публикаций) // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 134–158. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-134-158.

Literature review

AGILE: OPPORTUNITIES AND PERSPECTIVES OF APPLICATION IN PUBLIC ADMINISTRATION (*LITERATURE REVIEW*)

¹ **Alexander S. Brusov**

¹ Postgraduate student, National Research University Higher School of Economics.
11 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia; abrusov@hse.ru;
ORCID: 0000-0002-6836-0403

Abstract. The article provides an overview of publications on Agile methodology. In the literature Agile is generally understood to mean agile software development with regular feedback, ability to respond promptly to various changes and adjust the initial vision of the project at almost any moment. The paper reviews the values and basic principles of Agile, provides comparative characteristics of agile and traditional approaches to software development, describes the most popular Agile methods (Scrum, Kanban, Scrumban, eXtreme Programming (XP), Lean development). The review established that Agile is not only considered in terms of software development but also the project management approach. In addition, there are practices of implementing Agile in public administration. However, the authors point to IT project management problems in the public sector. Challenges relate to serious deficiencies in public procurement of software. The authors conclude that it is recommended to apply «Agile contracts» in public procurement. The Charter for the Agile Nations establishes a commitment to a more agile approach to legal regulation and will facilitate the implementation of Agile in public administration. Based

on conducted analysis of publications the inference was made that Agile can also be viewed from a personnel management perspective. It has been suggested that implementation of Agile methodology to human resources management is a promising area and emerging trend of Agile development.

The current review can be useful for academic and expert communities in carrying out research in the field of digitalization of public administration and preparing proposal to modify state policy in the development of the civil service.

Keywords: Agile approaches, Agile management, Agile methodology, Agile development, Agile in public service, digitalization of public administration, agile personnel management.

For citation: Brusov, A.S. (2022) 'Agile: Opportunities and perspectives of application in public administration (literature review)', *Public Administration Issues*, 2, pp. 134–158. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-134-158.

JEL Classification: J58

Введение

Во многих методах разработки программного обеспечения, особенно в основанных на планировании, работа начинается с документирования полного набора требований.

Однако начиная с середины 1990-х гг. такой подход многими стал считаться неоправданным (Highsmith, 2002). Технологии и окружающая среда изменялись во время реализации проекта, что приводило к устареванию ранее установленных требований и планов даже в относительно краткосрочных проектах. Клиентам становилось все сложнее заранее сформулировать окончательные требования к проекту.

В результате в сфере разработки программного обеспечения была разработана методология *Agile* (гибкой разработки), которая учитывала, а не отвергала высокие темпы изменений.

В феврале 2001 г. 17 практиков встретились на горнолыжном курорте Сноуберд в окрестностях Солт-Лейк-Сити (США, штат Юта), чтобы обсудить фундаментальные сходства их опыта и тогдашних «легких методологий» (Fowler, Highsmith, 2001). Придя к выводу, что их рабочие привычки имеют много общего, они признали, что гибкость рабочего процесса оказывает позитивное влияние на удовлетворенность клиентов и качество работы.

Практики в сфере разработки программного обеспечения отнесли свои методологии к категории гибких и придерживались позиции, что действие переменам более эффективно, чем попытки предотвратить их. Важнее научиться доверять своей способности реагировать на непредсказуемые события, нежели способности их планировать (Williams, Cockburn, 2003).

Участники встречи написали «Манифест гибкой разработки программного обеспечения», в котором описываются четыре сравнительные ценности, лежащие в основе гибкой методологии. Авторы сравнительных ценностей, представленных в Таблице 1, признают важность формулировок, заключенных в правую колонку, но утверждают доминирование тех формулировок, которые находятся слева.

Таблица 1

Сравнительные ценности «Манифеста гибкой разработки программного обеспечения»

Доминирующие ценности	Вспомогательные ценности
Люди и взаимодействия	Процессы и инструменты
Работающий продукт	Исчерпывающая документация
Сотрудничество с заказчиком	Согласование условий контракта
Готовность к изменениям	Следование первоначальному плану

Источник: Составлена автором на основе: Manifesto for Agile Software Development. URL: <https://agilemanifesto.org>.

Формулирование данных ценностей авторами методологии *Agile* направлено на восстановление разумного баланса в разработке программного обеспечения. В частности, они признают необходимость моделирования, но не для того, чтобы поместить разработанный эскиз в пыльное корпоративное хранилище; принимают документацию, но не тратят пачки бумаги на бесполезные и редко используемые тома; планируют, но признают пределы планирования в нестабильной среде (Fowler, Highsmith, 2001).

Помимо указанных ценностей авторы *Agile*-манифеста сформулировали 20 основополагающих принципов этой методологии.

В данных принципах акцент делается на поощрение изменений ранее установленных требований и работающий продукт, что позволяет удовлетворять потребности заказчика, обеспечивая его конкурентные преимущества. В принципах затрагиваются вопросы взаимодействия разработчиков, заказчиков и пользователей, включая аспекты формирования команды (самоорганизующиеся команды из числа мотивированных профессионалов), общения, доверия и регулярной обратной связи.

Также признается целесообразность систематического анализа возможных способов улучшения эффективности деятельности в целях минимизации лишней работы и корректировки ее стиля.

С подробным описанием ценностей и принципов *Agile*-манифеста можно ознакомиться в работе М. Фаулера и Дж. Хайсмита (Fowler, Highsmith, 2001).

По мнению исследователей, изучающих вопросы применения гибкой методологии, формулировка *Agile*-манифеста в 2001 г. внесла беспрецедентные изменения в область разработки программного обеспечения (Dingsøyr и др., 2012).

Сравнение гибкого и традиционного подходов к разработке программного обеспечения

Существуют различия в некоторых характеристиках между методами гибкой разработки программного обеспечения и традиционными методами. Эти характеристики в классифицированном виде представлены в Таблице 2.

Таблица 2

Сравнительные характеристики гибкого и традиционного подходов

Параметры проекта	Традиционные методы	Гибкие методы
Сложность внесения изменений	Сложно	Легко
Подход к развитию	Предсказывающий	Адаптивный
Ориентация в работе	Ориентация на процесс	Ориентация на клиента
Размер проекта	Большой	Малый и средний
Горизонт планирования	Долгосрочный	Краткосрочный
Стиль управления	Командно-контрольное управление	Сотрудничество
Обучение	Непрерывное обучение в процессе разработки	Обучение является вторичным по отношению к разработке
Уровень документации	Высокий	Низкий
Тип организаций по уровню дохода	Высокодоходные	Средне- и низкодоходные
Численность сотрудников организации	Высокая	Низкая
Бюджет проекта	Большой	Маленький
Число групп (команд)	Несколько	Одна
Численность группы (команды)	Средняя	Маленькая

Источник: (Al-Saqqa, Sawalha, Abdel-Nabi, 2020, p. 252).

Из представленного сопоставления можно сделать вывод, что гибкие методы более адаптивны к изменениям и в них всегда присутствует прямое сотрудничество между разработчиками программного обеспечения и клиентами. Гибкий подход более эффективен для малых и средних проектов с краткосрочным планированием, которое применяется для работы с определенными функциями. В то же время традиционные методы требуют долгосрочного планирования всего проекта и более высокого бюджета, а документация должна быть более подробной и обширной по своему объему и содержанию.

Направления исследований методологии *Agile*

С тех пор как был создан *Agile*-манифест, практики и исследователи пытались объяснить такое заявленное свойство *Agile*, как гибкость и ее различные аспекты, например: способность быстро реагировать на изменения, происходящие в турбулентном бизнесе и развивающихся технологиях (Henderson-Sellers, Serour, 2005; Highsmith, Cockburn, 2001), легкость или бережливость (т.е. наличие минимальных формальных процессов) и связанные с ними быстроедействие, подвижность, функциональность, гибкость или работоспособность (Erickson и др., 2005). По сути, речь идет о гибкой методологии, которая способствует маневренности и скорости реагирования (Cockburn, 2007).

Для Б. Хендерсон-Селлера и М.К. Серура (Henderson-Sellers, Serour, 2005) гибкость включает в себя способность адаптироваться к различным изменениям, совершенствовать и отлаживать по мере необходимости процесс разработки. Другие авторы (Lee, Xia, 2010) определяют гибкость разработки программного обеспечения как способность команды разработчиков действенно и эффективно реагировать на изменения требований пользователей в течение жизненного цикла проекта.

Наиболее полное определение гибкости разработки программного обеспечения, на наш взгляд, дал К. Конбой (Conboy, 2009), представив ее как постоянную готовность быстро создавать изменения, активно или оперативно принимать их и учиться на них, способствуя при этом восприятию потребительской ценности (с точки зрения экономичности, качества и простоты) через совместное взаимодействие и отношения с окружающей средой.

Первые исследования методологии *Agile* были сфокусированы на вопросах, связанных с внедрением гибких методов (Boehm, 2002; Nerur и др., 2005) и эффективностью использования совместного (парного) программирования по сравнению с индивидуальной разработкой программного обеспечения (Nawrocki, Wojciechowski, 2001; Williams и др., 2000). В исследованиях изучаются последствия разработки программного обеспечения на основе тестирования (TDD) (Erdogmus и др., 2005; Janzen, Saiedian, 2005) и признается эффективность данного подхода. Также затрагиваются проблемы адаптации и внедрения гибких методов работы в распределенные среды разработки программного обеспечения (Сао и др., 2009; Mangalaraj и др., 2009; Ramesh и др., 2006).

В других исследованиях изучаются различные аспекты деятельности команды, такие как доверие, самоорганизация и коммуникация (Мое и др., 2009). Авторы утверждают, что конфликт в команде является ключевой проблемой при переходе от традиционного командно-контрольного управления к совместным самоуправляемым командам: недостаточно собрать людей вместе и ожидать, что они автоматически будут эффективно работать в команде. К. Лютинен и Дж. М. Роуз (Lyytinen, Rose, 2006) предполагают, что гибкость в ИТ-инновациях достигается за счет процессов организационного обучения, предусматривающих как изучение, так и саму разработку.

Вопросы гибкой разработки рассмотрены и представлены в качестве обзоров в работах, в том числе объясняющих основы и предпосылки гибкой разработки, гибкие методы на практике, а также основные проблемы и новые рубежи

применения методов *Agile* (Abrahamsson и др., 2002; Cohen и др., 2004; Erickson и др., 2005; Dybå, Dingsøy, 2008; Dingsøy и др., 2010, 2012; Rizvi, Bagheri, 2015).

А. Фогарти с соавторами (Fogarty и др., 2020) в своем исследовании отмечают, что, хотя *Agile* имеет много преимуществ, организации могут упустить из виду потенциальные недостатки гибкой методологии. При ее неправильном применении есть риск серьезных расходов, например, в связи с постоянными переработками. Для успеха важно, чтобы организации были обучены гибким методам.

Д. Венкатеш и М. Рахра (Venkatesh, Rakhra, 2020) предупреждают, что использование *Agile* в крупномасштабных секторах может вызвать проблемы, связанные с синхронизацией работы членов команды и сотрудничеством с другими организациями. С помощью обзора литературы авторы показывают проблемы, с которыми столкнулись крупные компании при внедрении гибкой методологии, а также достигнутые ими успехи. Основные вопросы были связаны с выбором гибкого метода, обучением персонала, командообразованием и отношениями между членами команды. При этом в качестве основных были указаны проблемы разницы в часовых поясах, отсутствия инфраструктуры, распределения ролей и обязанностей в команде.

В части успешности проектов, реализованных с применением гибких подходов, можно отметить, что, согласно статистическим исследованиям, после внедрения в организациях методологии *Agile* рентабельность инвестиционных вложений по долгосрочным дорогостоящим проектам возрастает в четыре раза. Рентабельность инвестиций по гибким методам оказалась в четыре раза больше, чем по дорогим традиционным методам, в два раза меньше, чем по недорогим, а лучшие гибкие и традиционные методы имели одинаковую рентабельность инвестиций¹.

При исследовании влияния гибкой методологии на успех проектов в организациях М. Молото с соавторами (Moloto, Harmse, Zuva, 2020) по результатам обзора литературы приходят к выводу, что при правильном внедрении методы *Agile* положительно влияют на успех проекта и делают клиентов счастливыми, а организация может воспользоваться своими преимуществами.

Опрос руководителей проектов и других членов команды об их выборе методологий, проведенный Л. Виджаясаратхи и Ч. Батлером (Vijayasathu, Butler, 2016), показал, что, хотя гибкие методологии более распространены, чем несколько лет назад, традиционные методологии, включая каскадную модель (модель «Водопад»), по-прежнему популярны. Организации также используют гибридный подход, применяя несколько методологий в проектах. Кроме того, их выбор методологий связан с определенными организационными, проектными и командными характеристиками.

В исследовании С. Аль-Сакка с соавторами (Al-Saqqa и др., 2020), посвященном вопросам гибкой разработки программного обеспечения, рассматриваются существующие тенденции развития гибкого подхода, в том числе вопросы его реализации в системах больших данных и среде облачных

¹ David Dr., Rico F. What is the ROI of agile vs. traditional methods // Tick IT International. 2008. Vol. 10, no. 4. P. 9–18.

вычислений. Авторы объясняют множество типов и методологий гибкой разработки программного обеспечения и приходят к выводу, что каждая методология имеет свои преимущества и недостатки, поэтому оптимальной методологии для всех типов проектов не существует. Каждый проект имеет свои собственные спецификации, характеристики и потребности в выполнении. Поэтому выбор наилучшей гибкой методологии при разработке проекта должен быть тщательно продуман на основе этих переменных.

В отечественной литературе описание методологии *Agile* появилось относительно недавно и исследований по данному направлению не так много. Российскими авторами *Agile* рассматривается в части разработки программного обеспечения и проектного управления (Чуланова, 2018; Александрова, 2019). В публикации Т. В. Александровой (2019) представлены основные различия гибкой и традиционной методологий управления проектами. В работах российских ученых рассматриваются примеры использования гибких моделей в ИТ-гигантах *Google* и *Amazon*, финансовых корпорациях *Bank of America*, *HSBC* и Сбербанке, а также во многих других компаниях – лидерах мировой экономики (см., например: Акмаева и др., 2017; Борисоглебская, Шикова, 2016).

Однако в публикации Е. В. Щербаковой (2016) отмечается, что компании, которые вводят *Agile*-культуру, используя директивный метод «сверху-вниз», без внутренней трансформации самих сотрудников, могут столкнуться с ситуацией, когда сотрудники будут выполнять все установленные правила без понимания конечной цели и смысла того или иного предложенного инструмента. Введение автономной культуры в такой коллектив полностью разрушит текущий бизнес-процесс и приведет к хаосу во всех процессах и взаимодействиях.

Исследования практик *Agile* в России (2018)² показали, что их внедрение оказывает позитивное влияние на прозрачность ведения и скорость реализации проектов, управление меняющимися приоритетами, мотивацию команд, качество продукции и корпоративную культуру. *Agile*-проекты на 28% успешнее проектов с традиционным подходом (Григорян, 2020). Многие российские авторы согласны с тем, что методология *Agile* появилась в связи с широким применением проектного подхода к управлению и связана с гибким управлением, поиском новых решений и созданием инноваций (Борисоглебская, Шикова, 2016; Алиева, Горлищева, 2018).

Разновидности гибких методов управления

К гибким методам разработки программного обеспечения авторы относят: экстремальное программирование (*XP*); *Scrum*; бережливую разработку (*Lean*); метод *Crystal*; разработку, управляемую функциональностью (*FDD*); адаптивную разработку программного обеспечения (*ASD*); *Kanban*; метод разработки динамических систем (*DSDM*) и др. (Highsmith, Cockburn, 2001; Williams, 2010; Dingsøyr и др., 2012; Vijayasarathy, Butler, 2016; Al-Saqqa и др., 2020). В целом перечисленные методы направлены на реализацию основных принципов *Agile*-манифеста.

² Исследование Agile в России–2018. URL: <https://scrumtrek.ru/userfiles/reports/AgileSurvey18.pdf>.

По данным исследования *Agile Development Survey*³ 2021 г., самым популярным гибким методом, практикуемым компаниями, является *Scrum* (66% респондентов отметили его как наиболее частый подход), а также его производные: *Scrumban* – 9% и смешанное использование *Scrum* и *XP* (экстремальное программирование) – 6%. *Kanban* как вариант внедрения в процесс управления используют 6% респондентов. В Таблице 3 представлено описание наиболее популярных гибких методов.

Таблица 3

Описание наиболее популярных гибких методов

Наименование гибкого метода	Описание
<i>Scrum</i>	<i>Scrum</i> предусматривает совместную реализацию проекта кросс-функциональной командой с четким разделением по ролям, проведением различных митингов (от ежедневных пятиминутных до более продолжительных) и спринтов, которые могут длиться от недели до четырех недель и заканчиваются выпуском части продукта
<i>Kanban</i>	Особенность <i>Kanban</i> заключается в визуализации задач проекта, которые описываются на отдельных карточках, добавляемых на доску задач (настоящую или виртуальную). Колонки на доске задач, как правило, имеют следующие наименования: «сделать» (отражаются все задачи, которые необходимо выполнить), «в работе» и «готово». Также могут быть дополнительные колонки, такие как: «обсуждается», «согласовано», «разрабатывается», «тестируется», «приемка работ» и т.п.
<i>Scrumban</i>	<i>Scrumban</i> сочетает подходы <i>Scrum</i> и <i>Kanban</i> . В <i>Scrumban</i> командная работа организована в виде небольших итераций (спринтов) и контролируется с использованием визуальной доски. Члены команды сами выбирают задачи, а командные роли в <i>Scrumban</i> более специализированы и менее кросс-функциональны, чем в <i>Scrum</i> -командах
Экстремальное программирование	Экстремальное программирование (<i>eXtreme Programming, XP</i>) используется исключительно в разработке программных продуктов. Известной практикой экстремального программирования является парное программирование, предполагающее программирование одной функции одновременно двумя разработчиками (поочередная работа, при которой один пишет код, а второй наблюдает и исправляет ошибки). В ходе парного программирования ошибки выявляются на начальном этапе, а в программном коде разбираются сразу два разработчика
<i>Lean</i>	<i>Lean Software Development</i> (бережливая разработка программного обеспечения) – гибкая методология, основанная на концепции бережливого производства. Среди принципов методологии – исключение потерь, акцент на обучении, отложенное принятие решений с целью создания потенциала для внесения изменений, быстрая разработка и поставка заказчику на основе коротких итераций, мотивация и вовлечение команды, создание целостности во всем и полномасштабного видения

Источник: Составлена автором на основе анализа литературы.

³ 15th State of Agile Report. Agile adoption accelerates across the enterprise. URL: <https://stateofagile.com/#ufh-i-661275008-15th-state-of-agile-report/7027494>.

Суть *Scrum* заключается в разделении всего процесса выполнения проекта на множество спринтов, которые требуют примерно одинакового времени на завершение. Каждый спринт должен объединять установленное количество конкретных задач (Чуланова, 2018). К отличительным чертам *Scrum*-методологии можно отнести гибкость, ориентацию на клиента, непосредственное участие клиента в ходе работы.

Авторы-разработчики *Scrum* К. Швабер, Д. Сазерленд (Schwaber, Sutherland, 2020) утверждают, что данный метод является легким фреймворком, который помогает людям, командам и организациям создавать ценность с помощью адаптивных решений комплексных проблем. В руководстве по его использованию авторы утверждают, что *Scrum*-мастер должен способствовать возникновению среды, в которой:

1. Владелец продукта упорядочивает работу по решению комплексной проблемы в бэклог продукта (составляет список всех работ, необходимых для реализации продукта).
2. *Scrum*-команда в ходе спринта превращает выбранную работу в инкремент, несущий ценность (готовую к использованию часть продукта).
3. *Scrum*-команда и заинтересованные лица инспектируют результаты и вносят правки для следующего спринта.
4. Повторение предыдущих пунктов (до того момента, пока продукт не будет полностью завершён).

По мнению Т. В. Александровой (2019), использование *Scrum* позволяет ускорить время выполнения проекта, сократить себестоимость услуг, обеспечить более согласованную работу уровней организационной структуры, повысить мотивацию команды, а также улучшить порядок работы с клиентом.

Kanban предусматривает выполнение задач точно в срок и равномерное распределение нагрузки между участниками команды. Авторы метода *Kanban* Д. Андерсон и Э. Кармайкл (Carmichael, Anderson, 2016) утверждают, что *Kanban* – это метод, демонстрирующий, что происходит в процессе работы. Благодаря ему формируется понимание того, какая работа выполняется, по каким правилам, с каким объемом задач можно справиться за единицу времени и какой результат предоставить внутренним и внешним заказчикам⁴.

Метод *Kanban* применяют многие крупные мировые компании, такие как: *Toyota*, *Microsoft*, *Intel*, *Hewlett-Packard*, *Meizu*. В России интересные кейсы имеются у Тинькофф Банка, *HeadHunter*, *REG.RU*⁵.

Впервые термин *Scrumban* употребил С. Ладас (Ladas, 2009) в своей одноименной книге. Он обратил внимание на то, что использование метода *Kanban* в рамках уже применяемого метода *Scrum* может внести изменения в стандартную практику. Термин был подхвачен и расширен другими авторами (Reddy, 2016). *Scrumban* сочетает в себе самое лучшее от *Scrum* и *Kanban*, соединяя их в одну систему.

⁴ Ladas С. Scrumban – Essays on Kanban Systems for Lean Software Development. Modus Cooperandi Lean. 2009.

⁵ Что такое канбан и как не «похоронить» проект в Trello. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/education/603c9ec19a794750e347e6bc>.

Авторы экстремального программирования (Бек, Фаулер и Каннингем) взяли лучшие практики гибкой разработки программного обеспечения и максимально усилили их – отсюда и слово «экстремальный» в его названии.

К. Бек и М. Фаулер (Beck, Fowler, 2004) утверждают, что экстремальное программирование является упрощенной методикой организации производства для небольших и средних по размеру команд специалистов, занимающихся разработкой программного продукта в условиях неясных или быстро меняющихся требований. *XP* – это дисциплина разработки программного обеспечения, которая ориентирована на снижение степени риска на всех уровнях процесса разработки (в том числе текучести кадров). *XP* способствует существенному увеличению производительности и улучшению качества разрабатываемых программ.

Экстремальное программирование предлагает использование гибкого графика планирования (предусматривающего эволюционирование общего плана и дизайна в течение всего времени жизни проекта) и реализации функциональности, тесное взаимодействие программистов с быстрой и постоянной обратной связью (включая обмен информацией, тестами и исходным кодом), а также автоматические тесты, разработанные как программистами, так и заказчиками. Экстремальное программирование характеризуют оперативность, высокое качество и командная работа.

К принципам методологии *Lean* ее авторы М. Поппендик и Т. Поппендик (Poppendieck, Poppendieck, 2013) относят: исключение потерь (излишней функциональности, ожиданий в процессе разработки, нечетких требований, бюрократизации и пр.); акцент на обучении (предполагаются короткие циклы разработки, раннее тестирование и регулярная обратная связь); отложенное принятие решений с целью создания потенциала для внесения изменений (в связи с неопределенностью, на основе фактов, а не предположений и прогнозов); быструю разработку и поставку заказчику (с короткими итерациями); мотивацию и вовлечение команды (с использованием визуальных диаграмм, ежедневных собраний, частых интеграций и всестороннего тестирования); создание целостности во всем (согласованность архитектуры, удобство и пригодность для использования, адаптируемость и расширяемость) и полномасштабное видение (максимизация производительности и оптимизация всего продукта; важно оценивать проект как целое, а не по частям).

Представленные гибкие методы демонстрируют, что *Agile* имеет множество вариаций и фреймворков. Характерной чертой данных методов является возможность внесения изменений после каждой итерации в первоначальное видение продукта.

О.Л. Чуланова (2018) отмечает, что не все организации используют методологию *Agile* в первоначальном ее виде. Многие преобразуют ее, изменяют принципы, характеристики, подстраивая под свои взгляды. Автор приводит появившиеся разновидности методологии *Agile* (за исключением ранее указанных), такие как *Agile Modeling* (AM), *Agile Unified Process* (AUP), *Agile Data Method* (ADM), *Dynamic Systems Development*

Method (DSDM), *Essential Unified Process* (EssUP), *Getting Real* (GR), *OpenUP* (OUP). Также в работе данного автора представлен контент анализ дефиниции *Scrum*.

В работе Т. М. Лозгачевой, О. А. Табекиной и О. В. Федотовой (2019) отмечается, что повышению производительности труда организации с целью роста ее конкурентоспособности, в условиях, когда необходима достаточно быстрая адаптация к происходящим изменениям, способствует внедрение в практику гибких методов и подходов к управлению, объединенных под общим названием *Agile* (например, *Scrum*, *Kanban*, *Nexus*, *LeSS* и проч.). При этом утверждается, что *Lean production* – бережливое производство – является достаточно гибким инструментом, с помощью которого возможно решать задачи повышения эффективности производственной системы предприятия любой сферы деятельности.

Таким образом, наибольшими преимуществами для заказчика от внедрения гибких методологий будут удовлетворенность потребностей клиентов, гибкость, прозрачность и инновации.

Применение гибкого подхода в государственном секторе

Исследования по внедрению гибких методов в государственном секторе ранее редко проводились. Однако небольшое количество исследований все же имеется.

Правительство является одним из главных инвесторов в разработку программного обеспечения. Более того, гибкие методы набирают все большую популярность как предпочтительная парадигма разработки программного обеспечения в государственных организациях (Bustard и др., 2013). Поэтому эффективные методы и подходы использования *Agile* в государственном секторе в основном также рассматриваются с точки зрения внедрения программного обеспечения.

Автор работы, посвященной вопросам развития цифрового правительства (Janowski, 2015), отмечает, что государственные информационные системы обычно очень большие и сложные по своей природе. Скорость инноваций и темпы развития также, как правило, медленнее, чем в частном секторе.

Для некоторых компаний было трудно использовать *Agile* при работе на правительство, поскольку гибкие методы там не применялись, а правительственные организации были не знакомы с гибкими практиками. Исследование проблем применения гибких методов показало, что текучка кадров в правительственных учреждениях была высокой и это являлось проблемой для эффективного применения данных методов (Asnawi и др., 2011).

Ряд исследователей указывает на то, что в государственном секторе существуют проблемы по управлению ИТ-проектами, связанные с серьезными недостатками в системе государственных закупок программного обеспечения (Brown, 2001; Charette, 2005; Goldfinch, 2007). У государственных организаций есть некоторые особенности, которые делают их закупки программного обеспечения более сложными по сравнению с частным сектором,

поскольку существует правовая среда, регулирующая закупочную деятельность и связанные с ней процессы.

В проведенных исследованиях использовались различные подходы, направленные на решение этих проблем. Например, К. Харди и С. Уильямс изучали электронные закупки программного обеспечения (Hardy, Williams 2008), а С. Аткинсон проанализировал, как различные контрактные модели улучшают закупки программного обеспечения (Atkinson, 2010). В данной работе основное внимание уделено внедрению гибких методов в государственную организацию.

В исследовании Дж. Нуоттила с соавторами (Nuottila и др., 2016) проведен опрос сотрудников государственного учреждения, который показал, что они в целом были удовлетворены результатами внедрения *Agile*. Переход к использованию *Agile*-подхода вместо традиционных методов привел к заметному повышению эффективности разработки программного обеспечения. Одновременно авторами обозначена проблема, связанная с представлением на профессиональном уровне тендерной документации в государственных закупках и ее отрывом от реального опыта работы данных компаний (можно увидеть некоторые конфликты между документами и проектной работой компаний на практике), а также с отсутствием возможности использования гибких закупок. Проведенное исследование позволило выявить и классифицировать проблемы, которые могут препятствовать эффективному внедрению гибких методов в государственных ИТ-проектах. На основе анализа результатов исследования авторами выделен ряд проблем, связанных с документацией, обучением, наличием опыта и целеустремленностью сотрудников, коммуникацией и вовлечением заинтересованных сторон, ролями при внедрении *Agile*, местом расположения *Agile*-команд, законодательством, а также сложностью архитектуры и интеграцией систем.

В своей статье Б. Вернем (Wernham, 2012) представил анализ применения гибкого управления проектами правительственными организациями по всему миру (США, Великобритания, Австралия). Он показал барьеры на пути к успешному внедрению *Agile*, в качестве одного из которых рассматриваются традиционные закупки и контракты.

В докладе Счетной палаты Правительства США (2012)⁶ определены эффективные практики *Agile* и федеральные задачи в области внедрения гибких методов разработки программного обеспечения. Принявшие участие в опросе служащие, которые обычно использовали методы *Agile* в федеральных проектах, сошлись во мнении, что эти методы являются эффективными.

В руководстве Счетной палаты Правительства США (2020)⁷ представлены лучшие практики внедрения *Agile*, которые могут быть взяты на во-

⁶ US Government Accountability Office. Software development: Effective practices and federal challenges in applying agile methods. 2012. URL: <http://www.gao.gov/assets/600/593091.pdf>.

⁷ US Government Accountability Office. GAO Agile assessment guide: Best Practices for Agile Adoption and Implementation. 2020. URL: <https://www.gao.gov/assets/720/710147.pdf>.

оружие правительственными организациями. При рассмотрении лучших практик затронуты вопросы, связанные с организационной средой и культурой, обучением сотрудников, составом и деятельностью команды. Тиражирование лучших практик внедрения *Agile* должно позволить правительственным структурам успешно применять гибкие подходы.

В рамках инициированного Всемирным экономическим форумом и Организацией экономического сотрудничества и развития обсуждения вопросов гибкого управления для постпандемического мира, которое состоялось в ноябре 2020 г., Канада, Дания, Италия, Япония, Сингапур, Объединенные Арабские Эмираты и Великобритания приняли первое в мире соглашение *Agile Nations*⁸, устанавливающее приверженность указанных стран к созданию нормативной среды, в которой могут процветать инновации.

В соглашении отмечается необходимость более гибкого подхода к нормотворчеству для раскрытия потенциала инноваций. Посредством регулирования, благоприятствующего инновациям, страны намерены поддерживать тестирование и разработку новых решений, обеспечивать равную конкуренцию и защищать граждан и окружающую среду.

В отечественной литературе авторами также отмечается, что государственным органам с текущими нормативными документами можно работать, используя методы *Agile*, но определенно есть потребность в создании стандартов, рекомендаций, шаблонов документов, которые бы сразу указывали заказчикам, потребителям услуг и разработчикам на современные процессные и инженерные *Agile*-практики (Акмаева и др., 2017).

Перспективы тиражирования *Agile*-подхода: кадровая гибкость

Перспективными направлениями гибкой методологии являются вопросы организационной гибкости (Harsch, Festing, 2020; Walter, 2021) и гибкости кадров (обзор литературы представлен в (Tessarini, Saltorato, 2021)).

Несмотря на существование отдельных публикаций по вопросам, связанным с гибкостью кадров, большинство авторов отмечает, что тема применения *Agile* является все еще недостаточно изученной (Alavi, Wahab, 2013; Muduli, Pandya, 2018; Tessarini и Saltorato, 2021). Однако исследователи подчеркивают потенциальное конкурентное преимущество для компаний, связанное с гибкостью сотрудников.

По данным исследования *Agile Development Survey*⁹ 2021 г., гибкие принципы и практики в 16% случаев применялись компаниями в сфере управления персоналом, что свидетельствует о возможности использования *Agile*-подхода к управлению кадрами.

В российской литературе также можно встретить публикации, в которых говорится о необходимости выведения на новый уровень развития си-

⁸ Agile Nations Charter. Department for Business, Energy & Industrial Strategy. 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/agile-nations-charter>.

⁹ 15th State of Agile Report. Agile adoption accelerates across the enterprise. URL: <https://stateofagile.com/#ufh-i-661275008-15th-state-of-agile-report/7027494>.

стемы управления персоналом, используя новые формы, методы и механизмы управления. При этом *Agile*-подход рассматривается как инновационный метод управления персоналом, позволяющий внедрять HR-инновации (Борисоглебская, Шикова, 2016; Лозгачева и др., 2019; Вукович и др., 2020; Григорян, 2020).

К современным тенденциям изменений можно отнести концепцию управления талантами и основные принципы методологии *Scrum*, диджитализацию процессов, перевод в электронные формы большинства действий, касающихся обсуждений, согласований, обеспечения делопроизводства и управления в целом, неформальных лидеров (Волкова, Плотноков, 2017).

В российской практике наиболее успешный опыт применения технологии *Agile* можно рассматривать на примере Сбербанка. В статье Л. Н. Борисоглебской и Е. И. Шиковой (2016) раскрыта актуальность темы модернизации системы управления персоналом и показаны положительные эффекты приоритетных направлений этой системы. Также проведен анализ инновационных методов управления в банковской сфере и предложен проект *Agile*, позволивший Сбербанку начать масштабные преобразования в гибкое ИТ-предприятие, способное адаптироваться к быстро изменяющимся условиям среды.

Заключение

Гибкие методы предоставляют возможности, выходящие за рамки традиционных подходов, т. е. их применение позволяет быстро, недорого и при этом успешно достигать результатов в сложных проектах с нечетко определенными требованиями. Гибкие методы требуют нетрадиционных мер. Это уникальная парадигма, которую нелегко понять традиционными средствами (David, Rico, 2008). *Agile* заключается в трансформации и смене парадигмы мышления с командно-директивной на профессионально-автономную (*Agile-minding*).

Использование методов *Agile* позволяет ускорить время выполнения проекта, обеспечить более согласованную работу уровней организационной структуры, повысить мотивацию команды, сократить себестоимость услуг и улучшить порядок работы с клиентами.

Самым популярным и наиболее структурированным из семейства технологий *Agile* признан фреймворк *Scrum*, который является основой для реализации гибкого мышления, помогающего командам двигаться и учиться быстрее, что обеспечивает повышение скорости, качества и инновационности работы. *Scrum* зачастую используется в сочетании с другими фреймворками *Agile*.

Процесс внедрения *Agile* в компаниях не обходится без трудностей. Среди проблем внедрения гибких методов можно отметить недостаток опыта их применения, низкую корпоративную культуру и слабое командообразование.

Однако возможность получения положительных результатов повышается при увеличении длительности внедрения *Agile* (не менее трех лет)

и заинтересованности топ-менеджмента в преобразованиях (Исследование *Agile* в России, 2018). Поддержка со стороны высшего руководства имеет решающее значение для успеха в гибкой трансформации. При внедрении новых управленческих механизмов необходимо обеспечить корпоративную культуру, которая соответствовала бы гибкому проектному подходу (Волкова, Плотников, 2017; Григорян, 2020).

В государственных проектах *Agile* уже внедряется, но с определенными трудностями, связанными с ограничениями в правовой сфере, регулирующими закупочную деятельность и иные процессы. Поэтому при осуществлении правительствами закупочных процессов рекомендовано применять «гибкие закупки» (Wernham, 2012).

Использованию гибкого подхода будет способствовать соглашение *Agile Nations Charter*, принятое в 2020 г. странами-участниками *Agile Nations* в рамках обсуждения вопросов гибкого управления для постпандемического мира. Соглашение устанавливает приверженность созданию нормативной среды, в которой могут процветать инновации, что будет способствовать разработке инновационных моделей, готовых к будущим вызовам, и адаптации к возникающим потребностям.

Использование государственными органами адаптивной модели *Agile* позволит устранить свойственный им авторитаризм и создаст благоприятные условия для внедрения инноваций.

Переход к инновационной экономике диктует необходимость смены парадигмы управления человеческими ресурсами на инновационную. Управление персоналом в современном обществе должно быть не просто иным, оно должно быть инновационно-ориентированным, с применением инновационных кадровых технологий (Богданова, Олейникова, 2017).

Перспективным направлением развития гибкой методологии и зарождающимся трендом можно назвать гибкость кадров (гибкую методологию работы с кадрами). Очевидно, что в настоящее время существует нехватка исследований по данному направлению и оно является перспективным с точки зрения развития и будущих исследований.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Акмаева Р.И., Епифанова Н.Ш., Жуков В.М. Возможности адаптивной модели agile для менеджмента // Вестник АГТУ. Серия: Экономика. 2017. № 1. С. 7–15.
2. Александрова Т.В. Повышение эффективности проектного управления в организации на основе гибкой методологии Agile // Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. № 9. С. 11–15.

3. Алиева С.В., Горлицева Д.В. Кадровые инновации в органах публичной власти и возможности их трансфера из коммерческих организаций // Вестник экспертного совета. 2018. Т. 14, № 3. С. 60–66.
4. Богданова Э.Н., Олейникова В.В. Инновационные технологии управления персоналом // Вестник экспертного совета. 2017. Т.10, № 3. С. 11–15.
5. Борисоглебская Л.Н., Шикова Е.И. Инновационные методы управления персоналом: система Agile – трансформация организации масштаба Сбербанка // Вестник ГУУ. 2016. № 12. С. 139–142.
6. Волкова Н.В., Плотников В.А. Практика управления талантами: проектная работа по технологии Scrum // Университетское управление: практика и анализ. 2017. № 2. С. 131–143.
7. Вукович Г.Г., Молочников Н.Р., Никитина А.В. Механизм обеспечения инновационного развития системы управления персоналом // Россия: тенденции и перспективы развития. 2020. Т. 1, № 15. С. 410–415.
8. Григорян А.А. Кадровый менеджмент при внедрении методологии AGILE в компанию // Инновации и инвестиции. 2020. № 6. С. 124–126.
9. Лозгачева Т.М., Табекина О.А., Федотова О.В. Agile и научная организация труда: практика применения гибких методов в России // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление. 2019. № 2. С. 48–59.
10. Чуланова О.Л. Технология управления проектами и проектными командами на основе методологии гибкого управления проектами Agile // Вестник евразийской науки. 2018. Т. 10, № 1. С. 1–11. URL: <https://esj.today/PDF/65ECVN118.pdf>.
11. Швабер К., Сазерленд Д. Руководство по Scrum. Исчерпывающее руководство по Scrum: правила игры. 2020. URL: <https://scrumguides.org/docs/scrumguide/v2020/2020-Scrum-Guide-Russian.pdf>.
12. Щербакова Е.В. Трансформация банковской бизнес-иерархии и внутренних бизнес-процессов (на примере кредитного процесса) в соответствии с Agile-методологией // Инновационная наука. 2016. Т. 15, № 3–1. С. 269–277.
13. Abrahamsson P., Salo O., Ronkainen J., Warsta J. Agile software development methods: review and analysis. VTT Technical report. 2002.
14. Alavi S., Wahab D.A. A review on workforce agility // Research Journal of Applied Sciences. Engineering and Technology. 2013. Vol. 5, no. 16. P. 4195–4199.
15. Al-Saqqa S., Sawalha S., Abdel-Nabi H. Agile Software Development: Methodologies and Trends // International Journal of Interactive Mobile Technologies. 2020. Vol. 14, no. 11. P. 246–270.
16. Asnawi A.L., Gravell A.M., Wills G.B. Empirical investigation on agile methods usage: Issues identified from early adopters in Malaysia. 12th International Conference. XP 2011 (Madrid, Spain). 2011. P. 192–207.

17. Atkinson S. Why the traditional contract for software development is flawed? // *Computer and Telecommunications Law Review*. 2010. Vol. 16, no. 7. P. 179–182.
18. Beck K., Fowler M. *Planning extreme programming*. Addison-Wesley. 2004.
19. Boehm B. Get ready for agile methods with care // *IEEE Computer*. 2002. Vol. 35. P. 64–69.
20. Brown T. Modernization or failure? IT development projects in the UK public sector // *Financial Accountability & Management*. 2001. Vol. 17, no. 4. P. 363–381.
21. Bustard D., Wilkie G., Greer D. The maturation of agile software development principles and practice: Observations on successive industrial studies in 2010 and 2012. *Proceedings of the 20th Annual IEEE International Conference and Workshops on the Engineering of Computer Based Systems (ECBS)*. 2013. P. 139–146.
22. Cao L., Mohan K., Xu P., Ramesh B. A framework for adapting agile development methodologies // *European Journal of Information Systems*. 2009. Vol. 18. P. 332–343.
23. Charette R.N. Why software fails? *Spectrum* // *IEEE*. 2005. Vol. 42, no. 9. P. 42–49.
24. Cockburn A. *Agile Software Development: The Cooperative Game*. Addison-Wesley. 2007.
25. Cohen D., Lindvall M., Costa P. An introduction to agile methods. Zelkowitz M.V. (Ed.). *Advances in Computers. Advances in Software Engineering*. Amsterdam, Elsevier. 2004.
26. Conboy K. Agility from first principles: reconstructing the concept of agility in information systems development // *Information Systems Research*. 2009. Vol. 20. P. 329–354.
27. David Dr., Rico F. What is the ROI of agile vs. traditional methods // *Tick IT International*. 2008. Vol. 10, no. 4. P. 9–18.
28. Dingsøy T., Dybå T., Moe N.B. *Agile Software Development: Current Research and Future Directions*. Berlin, Springer. 2010.
29. Dingsøy T., Nerur S., Balijepally V., Moe N.B. A decade of agile methodologies: Towards explaining agile software development // *Journal of Systems and Software*. 2012. Vol. 85, no. 6. P. 1213–1221.
30. Dybå T., Dingsøy T. Empirical studies of agile software development: a systematic review // *Information and Software Technology*. 2008. Vol. 50. P. 833–859.
31. Erdogmus H., Morisio M., Torchiano M. On the effectiveness of the test-first approach to programming // *IEEE Transactions on Software Engineering*. 2005. Vol. 31. P. 226–237.
32. Erickson J., Lyytinen K., Siau K. Agile modeling, agile software development, and extreme programming // *Journal of Database Management*. 2005. Vol. 16. P. 88–100.

33. Fogarty A., Edgeworth A., Smith O., Dowling M., Yilmaz M., MacMahon S.T., Clarke P. Agile Software Development – Do We Really Calculate the Costs? A Multivocal Literature Review // *Systems, Software and Services Process Improvement*. 2020. P. 203–219.
34. Fowler M., Highsmith J. *The Agile Manifesto*. Software Development. 2001. P. 28–32.
35. Goldfinch S. Pessimism, computer failure, and information systems development in the public sector // *Public Administration Review*. 2007. Vol. 67, no. 5. P. 917–929.
36. Hardy C.A., Williams S.P. E-government policy and practice: a theoretical and empirical exploration of public e-procurement // *Government Information Quarterly*. 2008. Vol. 25, no. 2. P. 155–180.
37. Harsch K., Festing M. Dynamic talent management capabilities and organizational agility – A qualitative exploration // *Human Resource Management*. 2020. Vol. 59, no. 1. P. 43–61.
38. Henderson-Sellers B., Serour M.K. Creating a dual-agility method: the value of method engineering // *Journal of Database Management*. 2005. Vol. 16. P. 1–23.
39. Highsmith J. *Agile Software Development Ecosystems*. Addison-Wesley. 2002.
40. Highsmith J., Cockburn A. Agile software development: the business of innovation // *IEEE Computer*. 2001. Vol. 34. P. 120–127.
41. Janowski T. Digital government evolution: from transformation to contextualization // *Government Information Quarterly*. 2015. Vol. 32, no. 3. P. 221–236.
42. Janzen D., Saiedian H. Test-driven development concepts, taxonomy, and future direction // *Computer*. 2005. Vol. 38. P. 43–50.
43. Ladas C. *Scrumban – Essays on Kanban Systems for Lean Software Development*. Modus Cooperandi Lean. 2009.
44. Lee G., Xia W. Toward agile: an integrated analysis of quantitative and qualitative field data on software development agility // *MIS Quarterly*. 2010. Vol. 34. P. 87–114.
45. Lyytinen K., Rose G.M. Information system development agility as organizational learning // *European Journal of Information Systems*. 2006. Vol. 15. P. 183–199.
46. Mangalaraj G., Mahapatra R., Nerur S. Acceptance of software process innovations – the case of extreme programming // *European Journal of Information Systems*. 2009. Vol. 18. P. 344–354.
47. Moe N.B., Dingsøyr T., Dybå T. Overcoming barriers to self-management in software teams // *IEEE Software*. 2009. Vol. 26. P. 20–26.
48. Moloto M., Harmse A., Zuva T. Impact of Agile Methodology Use on Project Success in Organizations – A Systematic Literature Review. *Software Engineering Perspectives in Intelligent Systems*. Springer. 2020. P. 267–280.
49. Muduli A., Pandya G. Psychological Empowerment and Workforce Agility // *Psychological Studies*. 2018. Vol. 63, no. 3. P. 276–285.

50. Nawrocki J., Wojciechowski A. Experimental evaluation of pair programming. 12th European Software Control and Metrics Conference. UK, ESCOM. 2001. P. 269–276.
51. Nerur S., Mahapatra R., Mangalaraj G. Challenges of migrating to agile methodologies // *Communications of the ACM*. 2005. Vol. 48. P. 73–78.
52. Nuottila J., Aaltonen K., Kujala J. Challenges of adopting agile methods in a public organization // *International Journal of Information Systems and Project Management*. 2016. Vol. 4, no. 3. P. 65–85.
53. Poppendieck M., Poppendieck T. *Lean Software Development: An Agile Toolkit*. 2013. URL: <http://ptgmedia.pearsoncmg.com/images/9780321150783/samplepages/0321150783.pdf>.
54. Ramesh B., Cao L., Mohan K., Peng X.U. Can distributed software development be agile? // *Communications of the ACM*. 2006. Vol. 49. P. 41–46.
55. Reddy A. *The ScrumBan [R]Evolution: Getting the Most out of Agile, Scrum, and Lean Kanban*. Addison-Wesley. 2016.
56. Rizvi B., Bagheri E., Gasevic D. A systematic review of distributed Agile software engineering // *Journal of Software: Evolution and Process*. 2015. Vol. 27, no. 10. P. 723–762.
57. Tessarini J.G., Saltorato P. Workforce agility: A systematic literature review and a research agenda proposal // *Innovar*. 2021. Vol. 31, no. 81. P. 155–168.
58. Venkatesh D., Rakhra M. Agile adoption issues in large scale organizations: A review // *Materials Today: Proceedings*, 2020. URL: <https://doi.org/10.1016/j.matpr.2020.11.308>.
59. Vijayasarathy L.R., Butler C.W. Choice of software development methodologies: Do organizational, project, and team characteristics matter? // *IEEE software*. 2016. Vol. 33, no. 5. P. 86–94.
60. Walter A.T. Organizational agility: ill-defined and somewhat confusing? A systematic literature review and conceptualization // *Management Review Quarterly*. 2021. Vol. 71, no. 2. P. 343–391.
61. Wernham B. *Agile Project Management for Government*. Maitland and Strong. 2012.
62. Williams L. *Agile Software Development Methodologies and Practices* // *Advances in Computers*. 2010. Vol. 80. P. 1–44.
63. Williams L., Cockburn A. Guest Editors' Introduction: Agile Software Development: It's about Feedback and Change // *IEEE Computer Society*. 2003. Vol. 36, no. 6. P. 39–43.
64. Williams L., Kessler R.R., Cunningham W., Jeffries R. Strengthening the case for pair programming // *IEEE Software*. 2000. Vol. 17. P. 19–25.

REFERENCES

1. Abrahamsson, P., Salo, O., Ronkainen, J. and Warsta, J. (2002) *Agile software development methods: review and analysis*, VTT Technical report.
2. Akmaeva, R.I., Yepifanova, N.Sh. and Zhukov, V.M. (2017) 'Features of the Agile adaptive model applicable in management', *Vestnik of Astrakhan state technical university. Series: Economics [Bulletin of the Astrakhan State Technical University. Series: Economics]*, 1, pp. 7–15. (in Russian).
3. Alavi, S. and Wahab, D.A. (2013) 'A review on workforce agility', *Research Journal of Applied Sciences. Engineering and Technology*, 5(16), pp. 4195–4199.
4. Alexandrova, T.V. (2019) 'Improving project management efficiency in organization based on the flexible Agile methodology', *Journal of Economy and Business*, 9, pp. 11–15. (in Russian).
5. Aliyeva, S.V. and Gorlishcheva, D.V. (2018) 'HR innovations in the public authorities and possible transfers from commercial organizations', *Bulletin of the expert council*, 14 (3), pp. 60–66. (in Russian).
6. Al-Saqqa, S., Sawalha, S. and Abdel-Nabi, H. (2020) 'Agile software development: Methodologies and trends', *International Journal of Interactive Mobile Technologies*, 14(11), pp. 246–270.
7. Asnawi, A.L., Gravell, A.M. and Wills, G.B. (2011) *Empirical investigation on Agile methods usage: Issues identified from early adopters in Malaysia*, 12th International Conference. XP 2011 (Madrid, Spain), pp. 192–207.
8. Atkinson, S. (2010) 'Why the traditional contract for software development is flawed?', *Computer and Telecommunications Law Review*, 16(7), pp. 179–182.
9. Beck, K., Fowler, M. (2004) *Planning extreme programming*. Addison-Wesley.
10. Boehm, B. (2002) 'Get ready for agile methods with care', *IEEE Computer*, 35, pp. 64–69.
11. Bogdanova, E. (2017) 'Innovative technologies of personnel management in government agencies', *Bulletin of the expert council*, 10 (3), pp. 11–15. (in Russian).
12. Borisoglebskaya, L. and Shikova, E. (2016) 'Innovative methods of personnel management: Agile systems – transformation of organization Sberbank scale', *Vestnik Universiteta [Bulletin of the State University Management]*, 12, pp. 139–142. (in Russian).
13. Brown, T. (2001) 'Modernization or failure? IT development projects in the UK public sector', *Financial Accountability & Management*, 17(4), pp. 363–381.
14. Bustard, D., Wilkie, G. and Greer, D. (2013) *The maturation of agile software development principles and practice: Observations on successive industrial studies in 2010 and 2012*, Proceedings of the 20th Annual IEEE International Conference and Workshops on the Engineering of Computer Based Systems (ECBS), pp. 139–146.

15. Cao, L., Mohan, K., Xu, P. and Ramesh, B. (2009) 'A framework for adapting agile development methodologies', *European Journal of Information Systems*, 18, pp. 332–343.
16. Charette, R.N. (2005) 'Why software fails? Spectrum', *IEEE*, 42(9), pp. 42–49.
17. Chulanova, O.L. (2018) 'Technology for project management and project teams based on Agile's flexible project management methodology', *The Eurasian Scientific Journal*, 10 (1), pp. 1–11. (in Russian). Available at: <https://esj.today/PDF/65ECVN118.pdf> (accessed 25 September 2021).
18. Cockburn, A. (2007) *Agile software development: The cooperative game*. Addison-Wesley.
19. Cohen, D., Lindvall, M. and Costa, P. (2004) *An introduction to agile methods*. Zelkowitz M.V. (Ed.). Advances in Computers. Advances in Software Engineering. Amsterdam: Elsevier.
20. Conboy, K. (2009) 'Agility from first principles: reconstructing the concept of agility in information systems development', *Information Systems Research*, 20, pp. 329–354.
21. David, Dr. and Rico, F. (2008) 'What is the ROI of agile vs. traditional methods', *Tick IT International*, 10(4), pp. 9–18.
22. Dingsøy, T., Dybå, T. and Moe, N.B. (2010) *Agile Software Development: Current Research and Future Directions*. Berlin: Springer.
23. Dingsøy, T., Nerur, S., Balijepally, V. and Moe, N.B. (2012) 'A decade of agile methodologies: Towards explaining agile software development', *Journal of Systems and Software*, 85(6), pp. 1213–1221.
24. Dybå, T. and Dingsøy, T. (2008) 'Empirical studies of agile software development: a systematic review', *Information and Software Technology*, 50, pp. 833–859.
25. Erdogmus, H., Morisio, M. and Torchiano, M. (2005) 'On the effectiveness of the test-first approach to programming', *IEEE Transactions on Software Engineering*, 31, pp. 226–237.
26. Erickson, J., Lyytinen, K. and Siau, K. (2005) 'Agile modeling, agile software development, and extreme programming', *Journal of Database Management*, 16, pp. 88–100.
27. Fogarty, A., Edgeworth, A., Smith, O., Dowling, M., Yilmaz, M., MacMahon, S.T. and Clarke, P. (2020) 'Agile software development – do we really calculate the costs? A multivocal literature review', *Systems, Software and Services Process Improvement*, pp. 203–219.
28. Fowler, M. and Highsmith, J. (2001) *The Agile Manifesto. Software development*, pp. 28–32.
29. Goldfinch, S. (2007) 'Pessimism, computer failure, and information systems development in the public sector', *Public Administration Review*, 67(5), pp. 917–929.

30. Grigoryan, A.A. (2020) 'Personnel management in implementing of AGILE methodology in the company', *Innovation and investment*, 6, pp. 124–126. (in Russian).
31. Hardy, C.A. and Williams, S.P. (2008) 'E-government policy and practice: A theoretical and empirical exploration of public e-procurement', *Government Information Quarterly*, 25(2), pp. 155–180.
32. Harsch, K. and Festing, M. (2020) 'Dynamic talent management capabilities and organizational agility – a qualitative exploration', *Human Resource Management*, 59(1), pp. 43–61.
33. Henderson-Sellers, B. and Serour, M.K. (2005) 'Creating a dual-agility method: the value of method engineering', *Journal of Database Management*, 16, pp. 1–23.
34. Highsmith, J. (2002) *Agile Software Development Ecosystems*. Addison-Wesley.
35. Highsmith, J. and Cockburn, A. (2001) 'Agile software development: The business of innovation', *IEEE Computer*, 34, pp. 120–127.
36. Janowski, T. (2015) 'Digital government evolution: from transformation to contextualization', *Government Information Quarterly*, 32(3), pp. 221–236.
37. Janzen, D. and Saiedian, H. (2005) 'Test-driven development concepts, taxonomy, and future direction', *Computer*, 38, pp. 43–50.
38. Ladas, C. (2009) *Scrumban – Essays on Kanban Systems for Lean Software Development*. Modus Cooperandi Lean.
39. Lee, G. and Xia, W. (2010) 'Toward agile: an integrated analysis of quantitative and qualitative field data on software development agility', *MIS Quarterly*, 34, pp. 87–114.
40. Lozgageva, T.M., Tabekina, O.A. and Fedotova, O.V. (2019) 'Agile and scientific organization of labor: The practice of applying Agile methods in Russia', *Scientific Notes of V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Economics and management*, 2, pp. 48–59. (in Russian).
41. Lyytinen, K. and Rose, G.M. (2006) 'Information system development agility as organizational learning', *European Journal of Information Systems*, 15, pp. 183–199.
42. Mangalaraj, G., Mahapatra, R. and Nerur, S. (2009) 'Acceptance of software process innovations – the case of extreme programming', *European Journal of Information Systems*, 18, pp. 344–354.
43. Moe, N.B., Dingsøyr, T. and Dybå, T. (2009) 'Overcoming barriers to self-management in software teams', *IEEE Software*, 26, pp. 20–26.
44. Moloto, M., Harmse, A. and Zuva, T. (2020) *Impact of Agile methodology use on project success in organizations – a systematic literature review*. Software Engineering Perspectives in Intelligent Systems. Springer, pp. 267–280.
45. Muduli, A. and Pandya, G. (2018) 'Psychological empowerment and workforce agility', *Psychological Studies*, 63(3), pp. 276–285.

46. Nawrocki, J. and Wojciechowski, A. (2001) *Experimental evaluation of pair programming*. 12th European Software Control and Metrics Conference. UK, ESCOM, pp. 269–276.
47. Nerur, S., Mahapatra, R. and Mangalaraj, G. (2005) ‘Challenges of migrating to agile methodologies’, *Communications of the ACM*, 48, pp. 73–78.
48. Nuottila, J., Aaltonen, K. and Kujala, J. (2016) ‘Challenges of adopting agile methods in a public organization’, *International Journal of Information Systems and Project Management*, 4(3), pp. 65–85.
49. Poppendieck, M. and Poppendieck, T. (2013) *Lean Software Development: An Agile Toolkit*. Addison-Wesley Available at: <http://ptgmedia.pearsoncmg.com/images/9780321150783/samplepages/0321150783.pdf> (accessed 25 September 2021).
50. Ramesh, B., Cao, L., Mohan, K. and Peng, X.U. (2006) ‘Can distributed software development be agile?’, *Communications of the ACM*, 49, pp. 41–46.
51. Reddy, A. (2016) *The ScrumBan [R]Evolution: Getting the most out of Agile, Scrum, and Lean Kanban*. Addison-Wesley.
52. Rizvi, B., Bagheri, E. and Gasevic, D. (2015) ‘A systematic review of distributed Agile software engineering’, *Journal of Software: Evolution and Process*, 27(10), pp. 723–762.
53. Schwaber, K. and Sutherland, J. (2020) *The Scrum guide. The definitive guide to Scrum: The rules of the game*. Available at: <https://scrumguides.org/docs/scrumguide/v2020/2020-Scrum-Guide-Russian.pdf> (accessed 25 September 2021). (In Russian)
54. Shcherbakova, E.V. (2016) ‘Transformation of the banking business hierarchy and internal business processes (the case of the credit process) in accordance with the Agile methodology’, *Innovative science*, 1(3), pp. 269–277. (in Russian).
55. Tessarini, J.G. and Saltorato, P. (2021) ‘Workforce agility: A systematic literature review and a research agenda proposal’, *Innovar*, 31(81), pp. 155–168.
56. Venkatesh, D. and Rakhra, M. (2020) ‘Agile adoption issues in large scale organizations: A review’, *Materials Today*. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.matpr.2020.11.308> (accessed 20 May 2022).
57. Vijayasarathy, L.R. and Butler, C.W. (2016) ‘Choice of software development methodologies: Do organizational, project, and team characteristics matter?’, *IEEE software*, 33(5), pp. 86–94.
58. Volkova, N.V. and Plotnikov, V.A. (2017) ‘Talent management practice: Project work on Scrum technology’, *University Management: Practice and Analysis*, 2, pp. 131–143. (in Russian).
59. Vukovich, G.G., Molochnikov, N.R. and Nikitina, A.V. (2020) ‘Mechanism for innovative personnel management development’, *Russia: trends and prospects of development. Yearbook. The proceedings of the XIX National Scientific Conference with international participation*, 15(1), pp. 410–415. (in Russian).

60. Walter, A.T. (2021) 'Organizational agility: ill-defined and somewhat confusing? A systematic literature review and conceptualization', *Management Review Quarterly*, 71(2), pp. 343–391.
61. Wernham, B. (2012) *Agile Project Management for Government*. Maitland and Strong.
62. Williams, L. (2010) 'Agile software development methodologies and practices', *Advances in Computers*, 80, pp. 1–44.
63. Williams, L. and Cockburn, A. (2003) 'Guest editors' introduction: Agile software development: It's about feedback and change', *IEEE Computer Society*, 36(6), pp. 39–43.
64. Williams, L., Kessler, R.R., Cunningham, W. and Jeffries, R. (2000) 'Strengthening the case for pair programming', *IEEE Software*, 17, pp. 19–25.

Статья поступила в редакцию 05.10.2021;
одобрена после рецензирования 29.10.2022;
принята к публикации 27.05.2022.

Научная статья
УДК: 37.07; 351.86; 351.74/76
DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-159-179

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

¹ **Сенчихин Степан Павлович**

¹ Институт педагогического образования, Сибирский государственный индустриальный университет; 654007, Кемеровская область, г. Новокузнецк, ул. Кирова, д. 42; ssenchikhin@gmail.com; ORCID: 0000-0002-4753-8591

Аннотация. Статья посвящена исследованию состояния комплексной безопасности российских образовательных учреждений, в первую очередь высших учебных заведений, в контексте антитеррористической и противокриминальной защищенности, пожарной безопасности, вопросов гражданской обороны и защиты территории и населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Актуальность исследования обуславливается негативными тенденциями, проявляющимися в отрицательных статистических данных и отдельных резонансных событиях. Наблюдается неспособность действующей системы комплексной безопасности образовательных учреждений формировать адекватный ответ на существующие угрозы, такие как скулшутинг или колумбайн¹, гарантировать устойчивое соблюдение требований пожарной безопасности и др. Основная гипотеза исследования – комплексная безопасность образовательных учреждений не функционирует как единая эффективная система, способная противостоять актуальным угрозам и вызовам. Цель исследования – оценить имеющиеся уязвимости системы обеспечения комплексной безопасности образовательных учреждений, выработать механизмы для совершенствования методов государственного управления в сфере регулирования безопасности образовательного процесса.

¹ Скулшутинг, колумбайн – вооруженное нападение учащегося или стороннего человека на учащихся внутри учебного заведения.

С применением системного, статистического, сравнительно-правового, формально-юридического анализа были изучены имеющиеся в международной и российской научной литературе подходы к проблематике безопасности образовательных учреждений, а также зарубежное и отечественное законодательство, регулирующее данную сферу. Научная разработанность и нормативная обеспеченность вопросов управления системой безопасности образовательных учреждений России оценивается как недостаточная. В заключении даются конкретные предложения по повышению уровня безопасности образовательных учреждений.

Ключевые слова: комплексная безопасность, антитеррористическая защищенность, скулшутинг, колумбайн, пожарная безопасность, гражданская оборона, защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, система безопасности вуза, безопасность университетского кампуса.

Для цитирования: Сенчихин С.П. Организационные проблемы обеспечения безопасности в образовательных учреждениях и пути их решения // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 159–179. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-159-179.

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

Original article

ORGANIZATIONAL PROBLEMS OF ENSURING SECURITY IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS AND WAYS TO SOLVE THEM

¹ **Stepan P. Senchikhin**

¹ Lecturer, Institute of Pedagogical Education, Siberian State Industrial University; 42 Kirova Str., 654007 Novokuznetsk, Kemerovo region, Russia; ssenchikhin@gmail.com; ORCID: 0000-0002-4753-8591

Abstract. The article is devoted to the study of the integrated security of Russian educational institutions, primarily higher educational institutions, in the context of anti-terrorist and anti-criminal security, fire safety, issues in the field of civil defense and protection of the territory and population from natural and man-made emergencies. The relevance of the study is due to negative trends in increasing risks and threats, manifested in negative statistics and individual high-profile events, indicating the inability of the current system of integrated security of educational institutions to form an adequate

response to existing threats, such as schoolshooting (columbine), to guarantee sustainable compliance with fire safety requirements and etc. The main hypothesis of the study is that the integrated security of educational institutions does not function as a single effective system that can withstand current threats and challenges. The purpose of the study is to assess the existing vulnerabilities of the system for ensuring the integrated security of educational institutions, to develop mechanisms for improving public administration methods in the field of regulating the safety of the educational process. The following methods are used: analysis, systemic, statistical, comparative legal, formal legal. The study examines the approaches to the security of educational institutions available in the international and Russian scientific literature, as well as foreign and domestic legislation regulating this area. Scientific sophistication and regulatory support for the management of the security system of educational institutions in Russia is assessed as insufficient. In conclusion, specific proposals are made to improve the security level of educational institutions.

Keywords: complex security, anti-terrorist security, school shooting, columbine, fire safety, civil defense, protection of the population and territory from emergencies, the security system of the university, campus security.

For citation: Senchikhin, S. P. (2022) 'Organizational problems of ensuring security in educational institutions and ways to solve them', *Public Administration Issues*, 2, pp. 159–179. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-159-179.

Acknowledgement: The article was prepared as part of a project to support publications by authors of Russian educational and scientific organizations in scientific publications of the National Research University Higher School of Economics, Russia (University Partnership Program).

Введение

Образовательное учреждение в лице его руководства обязано обеспечивать безопасность работников, обучающихся и вверенного имущества, что закреплено в п. 8 ч. 1 ст. 41 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»². Поэтому в вузах, как и во всех остальных организациях, подведомственных Минобрнауки России³ и осуществляющих образовательную деятельность, в рамках подготовки к новому учебному году ежегодно проводится проверка состояния комплексной безопасности в соответствии с Методическими рекомендациями по организации проведения проверок вопросов комплексной безопасности⁴.

Несмотря на осуществляемый комплекс мероприятий, вопросы безопасности в российских образовательных учреждениях далеки от своего

² Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. От 02.07.2021) // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

³ Далее – Методические рекомендации по проверке состояния комплексной безопасности образовательных учреждений.

⁴ Письмо Минобрнауки России от 11.07.2017 N 12-665 «О подготовке к новому учебному году» // Бюллетень «Официальные документы в образовании». Август 2017 г. № 22.

решения. Ответы на возникающие угрозы формируются с недостаточной оперативностью, а научная разработанность обеспечения комплексной безопасности российских образовательных учреждений, как в целом, так и отдельных ее аспектов, оставляет желать лучшего (Дулясова, Маркин, 2017; Плотников, Самойлов, 2021).

В силу объективных обстоятельств высшим учебным заведениям присущ больший уровень угроз в области комплексной безопасности. Это обуславливается высокой концентрацией обучающихся, разнородностью их состава (значительное количество приезжих из других стран и регионов), большой экономической ценностью находящихся материальных ресурсов и иными причинами. В связи с этим анализ системы комплексной безопасности образовательных учреждений в целом, как обладающей рядом однородных свойств, представляется актуальным.

Цель настоящего исследования – оценить имеющиеся уязвимости системы комплексной безопасности образовательных учреждений, выработать механизмы для совершенствования методов государственного управления в сфере регулирования безопасности образовательного процесса. При этом в нашем исследовании акцент делается на решение проблемы комплексной безопасности в российских вузах.

Понятие «комплексная безопасность образовательного учреждения»

Анализ литературы показал, что в настоящее время единого мнения о сущности и содержании такого понятия, как «комплексная безопасность образовательного учреждения», не выработано. Одни авторы «комплексную безопасность образовательного учреждения» рассматривают в широком смысле, не выделяя ее составных частей (Игайкина, 2017). Другие, напротив, выделяют отдельные элементы системы комплексной безопасности, при этом делая акцент на технических аспектах безопасности в контексте Федерального закона N 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁵ (Радоуцкий, Шаптала, 2008; Радоуцкий, Ветрова, Васюткина, 2014). Большинство авторов справедливо указывает на многогранную сущность комплексной безопасности, представляющую собой совокупность отдельных видов безопасности (Дулясова, Маркин, 2017; Мухаметзянова, Шибанкова, 2017; Воробьева, 2019). Следует отметить, что есть определенная доля обоснованности суждений каждого исследователя. Вместе с тем п. 1 Методических рекомендаций по проверке состояния комплексной безопасности образовательных учреждений в качестве основных в системе комплексной безопасности выделяет такие ее составляющие, как:

- защищенность от угроз криминального характера и террористических угроз;
- гражданская оборона;

⁵ Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании» (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140.

- защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) природного и техногенного характера;
- пожарная безопасность.

Именно эти составляющие, которыми, разумеется, не ограничивается вся система комплексной безопасности образовательных учреждений, мы рассмотрим в настоящей статье, считая их наиболее актуальными. Собственно, об этом свидетельствует и образование в составе Департамента управления делами Министерства науки и высшего образования РФ в 2021 г. отдела антитеррористической защищенности и управления использованием атомной энергией и отдела по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и обеспечению пожарной безопасности. Такими организационно-штатными изменениями Минобрнауки РФ подчеркивается важность данных направлений по обеспечению комплексной безопасности высших учебных заведений.

Таким образом, вопрос определения содержания понятия «комплексная безопасность» остается актуальным и требует своего закрепления в правовых документах.

Парадокс «безответственной ответственности» руководства образовательного учреждения за обеспечение комплексной безопасности

Ответственность за обеспечение комплексной безопасности возложена непосредственно на руководителя образовательного учреждения. Что касается пожарной безопасности, то ответственность руководителя закреплена ч. 3 ст. 37 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»⁶; ответственности руководителей вузов за антитеррористическую защищенность посвящен п. 4 Постановления Правительства РФ от 07.11.2019 № 1421 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и подведомственных ему организаций, объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, формы паспорта безопасности этих объектов (территорий) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (ред. от 29.03.2021) (далее – Требования к антитеррористической защищенности вузов); об ответственности руководителей за антитеррористическую защищенность образовательных учреждений общего и среднего профессионального образования говорится в п. 5 Постановления Правительства РФ от 02.08.2019 № 1006 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»; о руковод-

⁶ Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

стве гражданской обороной – в гл. 4 ст. 11 Федерального закона от 12.02.1998 N 28-ФЗ «О гражданской обороне» (ред. от 11.06.2021); в ст. 14 Федерального закона N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» записано, что именно «руководитель организации, на территории которой может возникнуть или возникла чрезвычайная ситуация, и назначенный им руководитель ликвидации чрезвычайной ситуации несут ответственность за проведение работ по предотвращению и ликвидации чрезвычайной ситуации на территории данной организации в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации».

Несмотря на имеющиеся инструменты государственного регулирования, ориентирующие руководителей образовательных организаций на внимательное отношение к проблематике безопасности, добиться высокого ее уровня, как показывает практика, удается далеко не всегда. Угрозы и риски для субъекта хозяйственной деятельности в парадигме рыночных отношений оцениваются в первую очередь по экономическим показателям. В связи с чем коммерческий риск наступления определенной опасности воспринимается под призмой его допустимости, т.е. «до какого-то момента уровень ущерба является допустимым, но есть рубеж, за которым существование бизнеса становится невозможным, – порог банкротства» (Ворона, Тихонов, 2012). Разумеется, в случае образовательных организаций речь идет не о банкротстве, а о наличии соответствующей лицензии, прохождении аккредитации. Эффективность же деятельности руководства образовательной организации оценивается исходя из определенного рейтинга, в котором вопросы безопасности практически не учитываются. Например, рейтинги вузов ориентируются на критерии качества предоставляемого образования, научной деятельности, уровня востребованности выпускников работодателями⁷. Вопросы безопасности в данных рейтингах никак не фигурируют. Как справедливо отмечает В. К. Зникин (2011), руководитель организации зачастую отвергает выявленные профессионалами угрозы в силу различных субъективных причин, которые в свою очередь являются закономерным следствием имеющейся системы приоритетов, стоящих перед руководителем образовательной организации. Зарубежными исследователями также отмечается отношение руководства образовательных организаций к вопросам безопасности как к второстепенным (Gregory et al., 2016). Однако такой подход фактически создает основания для существования не реальной системы безопасности, а лишь ее фикции. Из чего следует вывод о необходимости усиления контроля за сферой безопасности и формирования ее прозрачности.

В качестве примера можно привести зарубежный опыт регулирования в данной сфере. Стоит отметить Закон Клери (*Clery Act*), принятый в США

⁷ Рейтинг лучших вузов России RAEX-100 (2021 год) // Официальный сайт рейтингового агентства ООО «РАЭК Аналитика». URL: https://raex-rr.com/pro/education/russian_universities/top-100_universities/2021/; QS World University Rankings – 2022 // Сайт Учеба.ру. URL: <https://www.ucheba.ru/for-abiturients/vuz/rankings>.

после изнасилования и убийства в общежитии университета 19-летней студентки Дж. Клери в 1986 г. Закон Клери входит в единую систему раскрытия информации вузами, получающими государственную поддержку. Система раскрытия информации обязательна для каждого университета и колледжа, участвующего в федеральных программах финансовой помощи. Данные положения американского законодательства обязывают перечисленные образовательные учреждения придавать гласности, наряду с иной информацией, данные: о политике безопасности университетского городка, статистике преступности в университетском городке, состоянии пожарной безопасности⁸. За нарушение указанного закона предусмотрены существенные санкции – от значительных штрафов до лишения государственного финансирования.

Нельзя не согласиться, что опубликование информации об уровне безопасности образовательных учреждений является шагом в сторону прозрачности усилий руководства вузов по поддержанию комфортной образовательной среды, продвижения бренда учебного заведения, его позиционирования как соответствующего современным требованиям безопасности. Эффективность и значимость рекламы бренда университета как заботящегося о безопасности своих работников и обучающихся подтверждается результатами канадских исследователей (Corradi, Porham, 2021).

Таким образом, реалии сегодняшнего дня – с угрозами в области пожарной безопасности, антитеррористической защищенности, борьбы с экстремистскими и иными криминальными проявлениями – диктуют желаемому быть востребованным образовательному учреждению, особенно вузу, необходимость стоять во фронтире данной работы и располагать реальной и действенной системой по обеспечению комплексной безопасности. Подобные меры могут позволить не только обозначать руководителя образовательной организации в качестве ответственного за безопасность лица, но и подвигать его к регулярным реальным действиям по повышению уровня безопасности учреждения, восприятия данной сферы как одной из приоритетных.

Антитеррористическая и противокриминальная защищенность

Представляется справедливым утверждение, что «социальные опасности возникают в тысячи раз чаще, чем природные» (Щесняк и др., 2011). Обоснованность выделения вопросов противодействия терроризму в отдельное направление защиты от чрезвычайных ситуаций социального генеза ни у кого в настоящее время сомнений не вызывает. В борьбе с этим негативным явлением задействуется государственная система мер, функционирующая на основе ФЗ «О противодействии терроризму»⁹, Указа Прези-

⁸ Кодекс США (Title 20, Chapter 28, Subchapter IV, Part G, § 1092) // Официальный сайт The Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/20/1092>.

⁹ Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 26.05.2021) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

дента РФ «О мерах по противодействию терроризму»¹⁰, Требований к анти-террористической защищенности образовательных учреждений, а также иных законов и подзаконных нормативных правовых актов.

Актуальность данного направления безопасности неуклонно возрастает из года в год, особенно в контексте явления скулшутинга (или колумбайна). Как справедливо отмечает ряд авторов, барьерами противодействия скулшутингу в России являются слабая проработка этого вопроса на научном уровне (см.: Плотников, Самойлов, 2021), а также то, что явление скулшутинга никак не отражено в российском законодательстве (виновные лица несут ответственность по различным статьям УК России). Поэтому исследователи не всегда относят определенные факты к скулшутингу. Так, А. Ю. Карпова и Н. Г. Максимова (2021) в исследовании фактов осуществленного/предотвращенного скулшутинга в период с 2014 по 2018 гг. выделяют 13 случаев, тогда как Д. Г. Давыдов и К. Д. Хломов (2018) – 18 оконченных деяний. Вместе с тем можно однозначно говорить о векторе увеличения количества фактов скулшутинга, а также вариативности объектов атак. В период с 2014 по 2020 гг. отмечались нападения в основном на общеобразовательные учебные заведения (более 60% случаев), хотя нападениям также подвергались техникумы и колледжи (около 20%), государственные органы (около 10%), частные образовательные учреждения (менее 5%). Однако 2021 год показал, что подобные угрозы могут реализоваться и для вуза, как это произошло 20 сентября 2021 г. в Пермском государственном университете.

Среди причин недостаточности мер по обеспечению безопасности образовательных учреждений, в том числе вузов, экспертами прежде всего отмечается недофинансирование данной сферы. Эта проблема поднимается информационным порталом «Известия», где справедливо приводятся слова зампреда комитета по безопасности и противодействию коррупции Государственной думы РФ VII созыва А. Б. Выборного о том, что «финансирование постов охраны (в вузах – *прим. автора*) происходит по остаточному принципу» (Кулакова, 2021). Использование остаточного принципа финансирования при обеспечении безопасности высших учебных заведений остается актуальным уже как минимум на протяжении семи лет (Радоуцкий, Ветрова, Васюткина, 2014). Закономерным и очевидным последствием этого является как слабая подготовка самих сотрудников охранных организаций, так и недостаточность экипировки, оборудования, иных инженерно-технических средств обеспечения деятельности структур безопасности образовательных учреждений. На необходимость достаточного финансирования как краеугольного камня при обеспечении безопасности учебных заведений указывают исследования и зарубежных авторов (Ekroh, Edet, Ukpong, 2020).

Не лишним будет сказать и о проблемах взаимодействия охранных организаций и образовательных учреждений. Взаимодействие этих двух контрагентов в настоящее время не всегда строится на принципе равноправия. В результате могут создаваться ситуации, в которых образователь-

¹⁰ Указ Президента РФ от 15.02.2006 N 116 «О мерах по противодействию терроризму» (ред. от 25.11.2019) // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897.

ное учреждение становится безучастным потребителем охранных услуг, не осознавая, что огромная роль в данном процессе продолжает оставаться за ним. В качестве примера неготовности к совместной деятельности по обеспечению безопасности можно привести случаи внутрикорпоративного рассогласования действий работников образовательного учреждения. Так, слабая дисциплина среди обучающихся вузов, выливающаяся в нарушение правил пропускного режима (к примеру – попытка проникновения в учебные корпуса вуза без подтверждающих подобное право документов), может косвенно поощряться педагогическим составом, заинтересованным в проценте явки на занятия. Стоит ли говорить, что подобное отношение к пропускному режиму и мерам антитеррористической и противокриминальной защищенности порождает понижение общего уровня дисциплины и, как следствие, ложится в основу формируемого правового нигилизма в отношении мер безопасности. Как справедливо отмечается зарубежными исследователями (Williams, LePere-Schloop, Silk, Hebdon, 2016), суть совместного производства общественных благ в сфере безопасности образовательных учреждений зависит от понимания каждым участником образовательной среды своей социальной ответственности и роли в данном процессе.

Упоминания заслуживает и элемент недостаточной информированности работников и обучающихся о сути работы службы безопасности образовательных учреждений. Это отмечается как в отечественных, так и в зарубежных образовательных учреждениях. В частности, осуществленные в Карлтонском университете (г. Оттава, Канада) исследования показали, что большинство студентов не знает об услугах безопасности, предлагаемых в учебном заведении, и менее трети осведомленных когда-либо обращались за их предоставлением (Semple et al., 2021). Бесспорно, вопрос доступности услуг безопасности детерминируется как процедурными вопросами по их получению, так и осведомленностью потенциальных пользователей этих услуг о возможности их получения. Однако отечественные образовательные учреждения зачастую ограничиваются лишь размещением контактной информации на соответствующих информационных стендах и не всегда занимаются активным информированием о спектре возможных услуг безопасности и условиях их получения.

И все же основной проблемой является не сущность факта финансирования сферы безопасности по остаточному принципу либо недостаток информированности персонала и обучающихся, а сам подход, который оставляет указанные проблемы на периферии приоритетов при стратегическом планировании развития образовательного учреждения. Отсутствие приоритетности и системности при решении вопросов безопасности запускает цепочку закономерных последствий, которые ведут к росту террористических и криминальных угроз для образовательных организаций. Одним из решений могло бы стать введение обязательного наличия заместителя руководителя организации по вопросам безопасности (Алавердов, 2018). Эта мера, действительно, позволила бы не только выполнять отдельные функции, но и системно выстраивать стратегию развития сферы безопасности, применяя управленческие инструменты высшего уровня с позиции профессионального

топ-менеджера. Реализация подобной организационно-управленческой парадигмы видится путем претворения в жизнь письма Минобрнауки России от 14.02.2014¹¹, содержащего типовую должностную инструкцию заместителя руководителя по безопасности. К сожалению, не все образовательные организации внимательно к нему отнеслись, чем явно не способствовали повышению уровня безопасности своего учреждения.

Гражданская оборона, защита от чрезвычайных ситуаций и пожарная безопасность

Такие направления цельной системы безопасности, как гражданская оборона, защита от чрезвычайных ситуаций (ЧС) и пожарная безопасность, зачастую встречают еще меньшее понимание у руководителей организаций, в том числе и у работников административно-управленческих аппаратов образовательных учреждений. Воспринимаемые как единое целое, перечисленные элементы являются тремя различными направлениями безопасности. Вопросы гражданской обороны, защиты населения от ЧС и пожарной безопасности существуют как взаимосвязанные, но самостоятельные элементы системы. Сущность гражданской обороны и защиты населения от ЧС заключается в участии учреждения в общероссийской организационной системе (в случае защиты от ЧС) или системе мероприятий (в случае гражданской обороны), в то время как вопросы пожарной безопасности обеспечиваются каждой организацией с известной долей автономности.

Вопросы гражданской обороны и защиты от ЧС также не монолитны. Если не вдаваться в научную дискуссию об особенностях и специфике данных направлений, то, с известной долей обобщения, можно сказать, что мероприятия гражданской обороны включают в себе защиту населения и территорий от опасностей военного времени, тогда как работа Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций – от опасностей времени мирного. Однако стоит отметить, что в настоящее время происходит слияние двух систем, озвученное, в том числе, в рамках совещания в г. Москве по проблемам гражданской обороны, защиты населения и обеспечения пожарной безопасности в системе Минобрнауки России 12 мая 2021 г.¹² в ходе Международного салона «Комплексная безопасность 2021».

Говоря о значимости данных направлений, а также о имеющихся рисках и угрозах, стоит привести статистику МЧС России, публикуемую в ежегодных государственных докладах¹³. Проанализировав чрезвычай-

¹¹ Письмо Минобрнауки России от 14.02.2014 N МК-169/12 «О типовой должностной инструкции заместителя руководителя организации, осуществляющей образовательную деятельность, по безопасности» // Образование в документах. 2014. № 4.

¹² Официальный сайт совещания по проблемам гражданской обороны, защиты населения и обеспечения пожарной безопасности в системе Минобрнауки России. URL: <https://совещание-мон.рф>. Официальный сайт Минобрнауки РФ. URL: https://www.minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=33644.

¹³ Итоги деятельности МЧС России // Официальный сайт МЧС России. URL: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/itogi-deyatelnosti-mchs-rossii>.

ные ситуации, происходившие за период с 2015 по 2020 гг., мы получили следующие результаты (табл. 1).

Таблица 1

**Анализ чрезвычайных ситуаций в России за период
с 2015 по 2020 гг.**

Критерий оценки \ Год	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Количество ЧС, ед.	257	299	257	266	266	331
Погибло, человек	699	788	556	717	532	326
Материальный ущерб, млн руб.	8506	9 000	11 234	11 228	20 508	163 778

Источник: Составлена автором на основе данных, размещенных на официальном сайте МЧС России: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/itogi-deyatelnosti-mchs-rossii> (- и далее, если не указано иное).

Исследуемые показатели демонстрируют уменьшение числа погибших на фоне тенденции к увеличению общего числа ЧС и материального ущерба от них. Резкий скачок величины нанесенного материального ущерба от ЧС 2020 г. связан с разливом дизельного топлива в Красноярском крае. Установленной причиной этого инцидента стали несвоевременные вложения в обновление оборудования. Как отметил Президент России, своевременные вложения в обновление оборудования сэкономили бы деньги компании, которые вследствие разлива направлены на восстановление экологии¹⁴.

Превентивные системные меры в области обеспечения безопасности помогают уберечь жизни и здоровье людей, а также материальные ценности. Многогранность данного направления работы подразделений безопасности носит не только теоретический, но и практический характер. В целях обеспечения эффективной работы при реализации мероприятий общегосударственных систем по защите населения от угроз военного и мирного времени был издан приказ МЧС России «Об утверждении Положения об уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны структурных подразделениях (работниках) организаций»¹⁵, содержащий нормы численности работников соответствующих структурных подразделений. Исходя из комплексного анализа законодательства и профессионального стандарта «Специалист по гражданской обороне»¹⁶, можно сделать вывод о том, что допустимо возложить на одного специалиста обязанность исполнять функции как в области гражданской обороны, так и в области защиты

¹⁴ Потанин оценил ущерб от разлива в 10 млрд. Раньше надо было думать, сказал Путин // Сайт Русской службы BBC. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-52927799>.

¹⁵ Приказ МЧС России от 23.05.2017 N 230 «Об утверждении Положения об уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны структурных подразделениях (работниках) организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁶ Приказ Минтруда России от 27.10.2020 N 748н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по гражданской обороне» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

от ЧС, но недопустимо поручение этому работнику еще и исполнение обязанностей по обеспечению пожарной безопасности. Более того, для определения трудовых функций работника, реализующего мероприятия по пожарной безопасности, утвержден профессиональный стандарт «Специалист по противопожарной профилактике»¹⁷.

В пункте 7 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций определено, что координационными органами единой системы являются комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности. Этим подчеркивается характер взаимодействия органов системы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и противопожарной безопасности. Действительно, нельзя сказать о том, что оба эти направления монолитны и однородны, как нельзя утверждать и их полную дискретность – наличие весомого количества реперных точек делает их элементами цельной структурированной системы.

В учреждениях порой один специалист совмещает обязанности по исполнению функций по гражданской обороне, защите от ЧС и пожарной безопасности. Встречаются и случаи возложения таких обязанностей на непрофильных специалистов. Кроме нарушения норм закона, такой вектор кадрового обеспечения безопасности, с учетом постоянного развития практического и научного знания, закономерно влечет понижение уровня профессионального потенциала задействованных в данной области работников. Отмечая важность и значимость вопросов обеспечения пожарной безопасности в зданиях высших учебных заведений, стоит отметить исследования зарубежных авторов, предлагающие программные комплексы для решения этого вопроса, в том числе ориентированные на использование технологий 3D-моделирования и виртуальной реальности (Zhang et al., 2017; Zhang, Shi, 2019). Использование таких платформ предоставляет уникальную возможность для обучающихся и работников образовательных учреждений приобретать знания и навыки поведения в условиях возникновения чрезвычайной ситуации, например, неконтролируемого возгорания. Во всяком случае, подобный подход возможен только в случае повышения профессионализма сотрудников при условии углубления их специализации и исключения совмещения ими ряда разнородных обязанностей в области безопасности.

Проведенное исследование ежегодно публикуемых данных МЧС России по фактам пожаров позволило выявить тенденцию увеличения количества пожаров, а также наносимого ими ущерба на российских объектах образования (табл. 2). Кроме того, показательные своими масштабами трагические события в г. Перми 5 декабря 2009 г. (пожар в ночном клубе «Хромая лошадь», 156 жертв) и в г. Кемерово 25 марта 2018 г. (пожар в ТЦ «Зимняя вишня», 60 человек погибло, 79 пострадало) в той или иной степени свидетельствуют об основных их причинах – отсутствии системного подхода

¹⁷ Приказ Минтруда России от 28.10.2014 N 814н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по противопожарной профилактике» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

к обеспечению безопасности в целом и недостаточном профессионализме лиц, ответственных за отдельные направления безопасности.

Таблица 2

**Анализ пожаров и их последствий на объектах образования¹⁸
в РФ с 2015 по 2020 гг.**

Критерий оценки \ Год	2015	2016	2017	2019	2020
Количество пожаров, ед.	163	122	136	219	169
Погибло, человек	0	0	0	0	1
Материальный ущерб, тыс. руб.	113 553,7	21 148,7	15 065,9	20 269,5	21 442,4

С целью повышения профессионализма ответственных лиц, МЧС России издало приказ от 18.11.2021 N 806¹⁹ (вступает в силу с 1 марта 2022 г.), закрепляющий обязанность руководителей организаций и лиц, ответственных за осуществление мероприятий по пожарной безопасности, получить соответствующее дополнительное профессиональное образование вместо прохождения программы «пожарно-технического минимума». Кроме того, приказом Минтруда России от 11.10.2021 N 696н²⁰ (вступает в силу с 1 марта 2022 г.) утвержден новый профессиональный стандарт специалиста по пожарной профилактике, обязывающий лицо, назначаемое ответственным за пожарную безопасность в организации, иметь профильное образование и проходить обучение мерам пожарной безопасности.

Несмотря на подобные положительные изменения, участку работы по обеспечению пожарной безопасности в образовательном учреждении свойственна неопределенность в численности штатных единиц работников, ответственных за пожарную безопасность. Если, в соответствии с упомянутым выше приказом МЧС России от 23.05.2017 N 230, численность работников, уполномоченных осуществлять мероприятия гражданской обороны и защиты от ЧС, ставится в зависимость от штатной численности организаций (куда включаются обучающиеся по очной форме обучения), то в случае с пожарной безопасностью в п. 4 Правил противопожарно-

¹⁸ Под объектами образования здесь подразумеваются: общеобразовательные учреждения, учреждения начального, среднего, высшего, послевузовского и др. профессионального образования.

¹⁹ Приказ МЧС России от 18.11.2021 N 806 «Об определении Порядка, видов, сроков обучения лиц, осуществляющих трудовую или служебную деятельность в организациях, по программам противопожарного инструктажа, требований к содержанию указанных программ и категорий лиц, проходящих обучение по дополнительным профессиональным программам в области пожарной безопасности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁰ Приказ Минтруда России от 11.10.2021 N 696н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по пожарной профилактике» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

го режима (утв. постановлением Правительства РФ от 16.09.2020 N 1479) указывается лишь на право руководителя организации «назначать лиц, которые по занимаемой должности или по характеру выполняемых работ являются ответственными за обеспечение пожарной безопасности на объекте защиты»²¹. Примечательно, что в аналогичном пункте действовавшей ранее версии Правил противопожарного режима (утв. постановлением Правительства РФ от 25.04.2012 N 390)²² назначение лица, ответственного за пожарную безопасность, обеспечивающего соблюдение требований пожарной безопасности на объекте защиты, являлось обязанностью, а не правом руководителя организации.

Таким образом, несмотря на характерную для данного участка работы рискоопасность, мы видим смягчение требований по обязательности назначения лиц, ответственных за пожарную безопасность, вкпе с отсутствием нормативно закреплённой численности штатных единиц, функционально реализующих указанные мероприятия в образовательном учреждении.

Заключение

Проведенное исследование выявило имеющиеся проблемы в области комплексной безопасности российских образовательных учреждений и показало недостаточность научной проработанности этой темы. Кроме того, оно позволило определить меры повышения уровня безопасности. Таким образом, цель исследования достигнута.

Представленный в статье перечень проблем комплексной безопасности образовательных учреждений, в первую очередь вузов, как обладающих наибольшим контингентом обучающихся, не является исчерпывающим, однако, полагаем, содействовать повышению качества предоставляемой услуги по безопасности работников, обучающихся и иных лиц, находящихся на территории учебных заведений, можно при соблюдении следующих условий:

1. Необходима четкая формулировка на нормативном уровне понятия «комплексная безопасность образовательного учреждения». Бессмысленно дискутировать о дефиниции, не закреплённой в официальном документе, так же как и обеспечивать то, что изначально формально не определено. Без понимания точного спектра элементов, из которого состоит комплексная безопасность, не видится возможным выстраивать действенную единую систему, способную выполнять свои функции.

2. Следует формировать восприятие задачи обеспечения безопасности образовательного процесса как одной из приоритетных. Главным препятствием здесь является отношение руководства образовательных учреждений к вопросам безопасности как ко второстепенным. Это ведет к недо-

²¹ Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 N 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации» (ред. от 21.05.2021) // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6056.

²² Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 N 390 «О противопожарном режиме» (утратил силу) // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2415.

оценке рисков, недофинансированию сферы безопасности от угроз различного генеза, а значит, к отсутствию гарантии защищенности обучающихся и работников на должном уровне. Одним из возможных инструментов может стать *включение критерия безопасности образовательного процесса как одного из ключевых при оценке эффективности деятельности учреждения*. В этом может помочь зарубежный опыт по обяызыванию вузов публиковать ежегодные отчеты по безопасности.

3. Целесообразно обеспечить системность сферы безопасности образовательного учреждения и повышение профессионализма соответствующих специалистов. Одним из условий станет нормативное закрепление в организациях должности заместителя руководителя по вопросам безопасности. Кроме того, необходимо введение профессиональных стандартов и нормируемости оптимальной численности работников структур безопасности образовательных учреждений путем принятия соответствующих нормативных актов. Для исключения возложения на специалистов обязанности решать несвойственные должности задачи следует нормативно закрепить обязанность руководства учебного учреждения выделять определенное количество работников исключительно под обеспечение каждого направления безопасности, как это сделано с уполномоченными по вопросам гражданской обороны.

4. Необходимо наладить взаимодействие сотрудников служб безопасности образовательного учреждения, иных работников, обучающихся и обслуживающих организаций при обеспечении безопасности учебных заведений. Должно быть понимание ответственности каждого работника и обучающегося в совместном производстве такого общественного блага, как безопасность. Это возможно за счет вовлечения в деятельность по обеспечению безопасности студенческих сообществ, совместного планирования мероприятий безопасности, информирования работников и обучающихся о специфике и сложностях работы по поддержанию правопорядка, взаимодействия администраций образовательных учреждений с охранными организациями.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Алавердов А.Р. Эффективная служба безопасности как одно из конкурентных преимуществ современного вуза // Современная конкуренция. 2018. Т. 12, № 4(70)–5(71). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnaya-sluzhba-bezopasnosti-kak-odno-iz-konkurentnyh-preimuschestv-sovremennogo-vuza>.
2. Воробьева Е.А. Система информационно-правового сопровождения комплексной безопасности образовательной среды вуза: магистерская диссертация. Тольяттинский государственный университет. Тольятти, 2019. URL: <https://dspace.tltsu.ru/handle/123456789/9385>.

3. Ворона В.А., Тихонов В.А. Концептуальные основы создания и применения системы защиты объектов: практическое пособие. М.: Горячая линия – Телеком, 2012. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=253167>.
4. Давыдов Д.Г., Хломов К.Д. Массовые убийства в образовательных учреждениях: механизмы, причины, профилактика // Национальный психологический журнал. 2018. Т. 32, № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/massovyeyubiystva-v-obrazovatelnyh-uchrezhdeniyah-mehanizmy-prichiny-profilaktika>.
5. Дулясова М.В., Маркин В.В. Проектное моделирование комплексно-интегрированной системы безопасности вуза // ИТС. 2017. Т. 86, № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proektnoe-modelirovanie-kompleksno-integrirovannoy-sistemy-bezopasnosti-vuza>.
6. Зникин В.К. Разрешение проблем корпоративной безопасности силами и средствами конкурентной разведки // Конкурентное право. 2011. № 2. С. 41–48.
7. Игайкина И.И. Основные принципы обеспечения комплексной безопасности образовательных учреждений // Сборник материалов всероссийской научно-практической конференции 5–6 декабря 2017 г., г. Москва / редкол.: М.В. Дулясова и др.; под общ. ред. д.э.н., проф. М.В. Дулясовой. Уфа: Изд-во «Восточная печать», 2017. URL: <https://www.tpk-tver.ru/attachments/article/139/%D1%81%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8.pdf>.
8. Карпова А.Ю., Максимова Н.Г. Скулшутинг в России: что имеет значение? // Власть. 2021. Т. 29, № 1. С. 93–108. DOI 10.31171/vlast.v29i1.7920.
9. Кулакова В. Разбередить охрану: как изменится система безопасности в вузах после трагедии в Перми // Известия: электронная версия газеты. 2021. URL: <https://iz.ru/1224521/veronika-kulakova/razberedit-okhranu-kak-izmenitsia-sistema-bezopasnosti-v-vuzakh-posle-tragedii-v-permi>.
10. Мухаметзянова Ф.Ш., Шибанкова Л.А. Научно-методическое обеспечение комплексной безопасности образовательной среды // Казанский педагогический журнал. 2017. Т. 124, № 5. С. 8–17.
11. Плотников В.В., Самойлов С.Ф. Проблема скулшутинга (колумбайна) в российской науке // Общество и право. 2021. Т. 76, № 2. С. 163–168.
12. Радоуцкий В.Ю., Шаптала В.Г. Методологические основы моделирования систем обеспечения комплексной безопасности вузов // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова. 2008. № 3. С. 64–66.
13. Радоуцкий В.Ю., Ветрова Ю.В., Васюткина Д.И. Обоснование состава системы управления комплексной безопасностью высшего учебного заведения // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова. 2014. № 3. С. 210–214.

14. Щесняк Е.Л., Плющиков В.Г., Побыванцев В.С. и др. Комплексная безопасность высшего учебного заведения: Учебное пособие. М.: РУДН, 2011.
15. Corradi A., Popham J. Safety in numbers: security on campus and the importance of the corporatization of universities // *Security Journal*. 2021. URL: <https://doi.org/10.1057/s41284-021-00293-3>.
16. Ekpoh U.I., Edet A.O., Ukpog N.N. Security Challenges in Universities: Implications for Safe School Environment // *Journal of Educational and Social Research*. 2020. Vol. 10, no. 6. P. 112–124.
17. Gregory E.D., Giblin J., Stafford D.A., DeBowes M.M. Clery compliance on American campuses: Knowledge and organization by Clery compliance officers // *Security Journal*. 2016. Vol. 29, no. 4. P. 710–729.
18. Semple T., Bennell C., Berger C. et al. Are students aware of, knowledgeable about, and willing to use campus safety services? // *Crime Prevention and Community Safety*. 2021. Vol. 23. 190–212.
19. Williams B.N., LePere-Schloop M., Silk P.D., Hebdon A. The co-production of campus safety and security: A case study at the University of Georgia // *International Review of Administrative Sciences*. 2016. Vol. 82, no. 1. P. 110–130.
20. Zhang K., Suo J., Chen J. et al. Design and implementation of fire safety education system on campus based on virtual reality technology. 2017. URL: <http://dx.doi.org/10.15439/2017F376>.
21. Zhang L., Shi L.S. The Platform Design and Implementation of Campus Fire Safety Knowledge Based on Unity3D. 2019. URL: <https://doi.org/10.1016/j.procs.2019.06.071>.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ:

1. Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
2. Федеральный закон от 21.12.1994 N 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
3. Федеральный закон от 12.02.1998 N 28-ФЗ «О гражданской обороне» (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799.
4. Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании» (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140.
5. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. От 02.07.2021) // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

6. Постановление Правительства РФ от 02.08.2019 N 1006 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» (ред. от 29.03.2021) // СЗ РФ. 2019. № 32. Ст. 4716.
7. Постановление Правительства РФ от 07.11.2019 N 1421 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и подведомственных ему организаций, объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, формы паспорта безопасности этих объектов (территорий) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (ред. от 29.03.2021) // СЗ РФ. 2019. № 46. Ст. 6491.
8. Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 26.05.2021) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
9. Указ Президента РФ от 15.02.2006 N 116 «О мерах по противодействию терроризму» (ред. от 25.11.2019) // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897.
10. Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 N 390 «О противопожарном режиме» (утратил силу) // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2415.
11. Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 N 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации» (ред. от 21.05.2021) // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6056.
12. Приказ Минтруда России от 28.10.2014 N 814н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по противопожарной профилактике» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
13. Приказ МЧС России от 23.05.2017 N 230 «Об утверждении Положения об уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны структурных подразделениях (работниках) организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
14. Приказ Минтруда России от 27.10.2020 N 748н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по гражданской обороне» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
15. Приказ Минтруда России от 11.10.2021 N 696н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по пожарной профилактике» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
16. Приказ МЧС России от 18.11.2021 N 806 «Об определении Порядка, видов, сроков обучения лиц, осуществляющих трудовую или служебную деятельность в организациях, по программам противопожарного инструктажа, требований к содержанию указанных программ и категорий лиц, проходящих

обучение по дополнительным профессиональным программам в области пожарной безопасности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

17. Письмо Минобрнауки России от 14.02.2014 N МК-169/12 «О типовой должностной инструкции заместителя руководителя организации, осуществляющей образовательную деятельность, по безопасности» // Образование в документах. 2014. № 4.
18. Письмо Минобрнауки России от 11.07.2017 N 12-665 «О подготовке к новому учебному году» // Бюллетень «Официальные документы в образовании». Август 2017 г. № 22.
19. Кодекс США (Title 20, Chapter 28, Subchapter IV, Part G, § 1092) // Официальный сайт The Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/20/1092>.

REFERENCES

1. Alaverdov, A.R. (2018) 'Effective security service as one of the competitive advantages of a modern university', *Modern competition*, 4–5 (70–71). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnaya-sluzhba-bezopasnosti-kak-odnoiz-konkurentnyh-preimuschestv-sovremennogo-vuza> (Accessed 13 February 2021). (In Russian).
2. Corradi, A. and Popham, J. (2021) 'Safety in numbers: security on campus and the importance of the corporatization of universities', *Security Journal*. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41284-021-00293-3> (Accessed 13 February 2021).
3. Davydov, D.G and Hlomov, K.D. (2018) 'Mass killings in educational institutions: mechanisms, causes, prevention', *National Psychological Journal*, 4(32). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/massovye-ubiystva-v-obrazovatelnyh-uchrezhdeniyah-mehanizmy-prichiny-profilaktika> (Accessed 8 February 2022). (In Russian).
4. Dulyasova, M.V. and Markin, V.V. (2017) 'Proektnoe modelirovanie kompleksno-integrirovannoj sistemy bezopasnosti vuza' [Design modeling of a comprehensively integrated security system of a university], *ITS*, 1(86). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/proektnoe-modelirovanie-kompleksno-integrirovannoy-sistemy-bezopasnosti-vuza> (Accessed 13 December 2021).
5. Ekpoh, U.I., Edet, A.O. and Ukpog, N.N. (2020) 'Security Challenges in Universities: Implications for Safe School Environment', *Journal of Educational and Social Research*, 10(6), pp. 112–124.

6. Gregory, E.D., Giblin, J., Stafford, D.A. and DeBowes, M.M. (2016) 'Clery compliance on American campuses: Knowledge and organization by Clery compliance officers', *Security Journal*, 29(4), pp. 710–729.
7. Igaykina, I.I. (2017) 'Basic principles of ensuring the integrated security of educational institutions', *Collection of materials of the All-Russian scientific and practical conference 5–6 December 2017 Moscow city*, editorial board.: M.V. Dulyasova and others; under total. ed. Doctor of Economics, prof. M.V. Dulasova. Ufa: Publishing house «Eastern Printing». Available at: <https://www.tpk-tver.ru/attachments/article/139/%D1%81%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8.pdf> (Accessed 13 December 2021). (In Russian).
8. Karpova, A.Yu. and Maksimova, N.G. (2021) 'Schoolshooting in Russia: what matters?', *Power*, 29(1), pp. 93–108. DOI 10.31171/vlast.v29i1.7920. (In Russian).
9. Kulakova, V. (2021) 'Unravel the guards: how the security system in universities will change after the tragedy in Perm', *Izvestia: electronic version of the newspaper*. Available at: <https://iz.ru/1224521/veronika-kulakova/razberedit-okhranu-kak-izmenitsia-sistema-bezopasnosti-v-vuzakh-posle-tragedii-v-permi> (Accessed 20 November 2021). (In Russian).
10. Muhametzyanova, F.Sh. and Shibankova, L.A. (2017) 'Scientific and methodological support of the integrated safety of the educational environment', *Kazan pedagogical journal*, 5(124), pp. 8–17. (In Russian).
11. Plotnikov, V.V. and Samojlov, S.F. (2021) 'The problem of school shooting (columbine) in Russian science', *Society and law*, 2 (76), pp. 163–168. (In Russian).
12. Radouckiy, V.Y. and Shaptala, V.G. (2008) 'Methodological foundations of modeling systems for ensuring the integrated security of universities', *Bulletin of the Belgorod State Technological University named after V.G. Shukhov*, 3, pp. 64–66. (In Russian).
13. Radouckij, V.Y., Vetrova, Y.V. and Vasyutkina, D.I. (2014) 'Substantiation of the composition of the integrated security management system of a higher educational institution', *Bulletin of the Belgorod State Technological University named after V.G. Shukhov*, 3, pp. 210–214.
14. Schesnyak, E.L., Plyushchikov, V.G., Pobyvancev, V.S. et al. (2011) *Complex safety of a higher educational institution*. Textbook. Moscow: RUDN. (In Russian).
15. Semple, T., Bennell, C., Berger, C. et al. (2021) 'Are students aware of, knowledgeable about, and willing to use campus safety services?', *Crime Prevention and Community Safety*, 23, pp. 190–212.
16. Vorob'yova, E.A. (2019) *The system of information and legal support for the integrated security of the educational environment of the university*. Master's thesis. Togliatti State University. Tolyatti. Available at: <https://dspace.tltsu.ru/handle/123456789/9385> (Accessed 14 December 2021). (In Russian).

17. Vorona, V.A. and Tihonov, V.A. (2012) *Conceptual foundations for the creation and application of an object protection system: a practical guide*. Available at: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=253167> (Accessed 7 February 2022). ISBN 978-5-9912-0240-4. (In Russian).
18. Williams, B.N., LePere-Schloop, M., Silk, P.D. and Hebdon, A. (2016) 'The co-production of campus safety and security: A case study at the University of Georgia', *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), pp. 110–130.
19. Zhang, K., Suo, J., Chen, J. et al. (2017) *Design and implementation of fire safety education system on campus based on virtual reality technology*. Available at: <http://dx.doi.org/10.15439/2017F376> (Accessed 16 December 2021).
20. Zhang, L. and Shi, L.S. (2019) *The platform design and implementation of campus fire safety knowledge based on Unity3D*. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.procs.2019.06.071> (Accessed 16 December 2021).
21. Znikin, V.K. (2011) 'Troubleshooting corporate security forces and means of competitive intelligence', *Competition law*, 2, pp. 41–48. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 22.12.2021;
одобрена после рецензирования 12.13.2022;
принята к публикации 27.05.2022.

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ «ПРИМЕНЕНИЕ
ТЕХНОЛОГИЙ РАСПРЕДЕЛЕННОГО РЕЕСТРА
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ:
ВОЗМОЖНОСТИ И ПРАВОВЫЕ РИСКИ:
МОНОГРАФИЯ / Э.В. ТАЛАПИНА, В.Н. ЮЖАКОВ,
А.А. ЕФРЕМОВ, И.А. ЧЕРЕШНЕВА».
М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 314 с.

¹ **Александр Сергеевич Емельянов,**

² **Максим Викторович Залоило**

^{1,2} Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации.

¹ Доктор юридических наук, доцент, заведующий отделом административного
законодательства и процесса; ase722@mail.ru; ORCID ID: 0000-0002-1613-2898

² Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права
и междисциплинарных исследований законодательства; z-lo@mail.ru;
ORCID ID: 0000-0003-4247-5242

Цифровая трансформация государственного управления не подлежит сомнению, но назрела необходимость определения, какие инструменты из цифрового арсенала могут использоваться государством. В этой связи обращение авторов монографии «Применение технологий распределенного реестра в государственном управлении: возможности и правовые риски» к исследованию возможностей применения технологии распределенного реестра (далее – ТРР) в государственном управлении, безусловно, заслуживает внимания.

Несмотря на то что данная технология может стать подспорьем в повышении качества предоставления государственных услуг, она, как и всякая прорывная инновация (наряду с интернетом вещей, облачными вычислениями, большими данными и др.), сопряжена с рядом рисков, в том числе правовых. При этом, как справедливо отмечается автора-

ми, если государственное управление и власть традиционно выстроены по принципу вертикали и централизации, природа ТРР иная: она базируется на принципе децентрализации (с. 6). Такое противоречие представляет собой основную проблему для социальных наук. Значимость монографического исследования заключается в анализе правовых рисков использования технологии распределенного реестра в государственном управлении.

Первый раздел монографии посвящен возможностям применения ТРР в государственном управлении. Авторы раскрывают общие вопросы (что собой представляет технология распределенного реестра): исследуют понятие и виды, зарубежный опыт использования ТРР в государственном управлении (учитывается не только опыт отдельных зарубежных стран, но и регулирование использования ТРР в документах международных организаций), а также отечественные эксперименты в этой области. Анализируется юридическое преломление ТРР (блокчейн vs государственное управление и право; развитие правовых оснований использования ТРР в государственном управлении).

Во втором разделе непосредственно затронуты правовые риски использования ТРР в государственном управлении, представлены подходы к определению правовых рисков в государственном управлении при применении распределительных реестров, даны понятие правовых рисков и их классификация при использовании ТРР в государственном управлении. Кроме того, исследуется динамика роли и компетенций государственных органов при использовании ТРР.

Отдельно следует отметить обращение авторов рецензируемой монографии к вопросу соблюдения основных прав человека при использовании технологии распределительных реестров в государственном управлении: право на защиту персональных данных, право на забвение, право на судебное обжалование решений органов власти. В работе говорится о необходимости формирования системы защиты персональных данных. Нельзя оставить без внимания и важность исследования юридической значимости сделок и документов, созданных в результате применения ТРР. Завершается исследование представлением авторских предложений по преодолению правовых рисков использования ТРР в государственном управлении.

Интересно мнение авторов относительно того, что преодоление правовых рисков использования ТРР в государственном управлении может осуществляться не только правовыми средствами. Так, помимо чисто нормативного регулирования, на минимизацию или нейтрализацию рисков могут работать меры технического регулирования (протоколы), а также правильное сочетание (возможно, каскадное) правовых и технических мер. Для последнего очень важно ясно сформулировать цели и скоординировать механизм действия, что представляет собой комплексную междисциплинарную задачу. В противном случае может возникнуть противоречие между правовыми и техническими актами, что само по себе составит отдельный риск (с. 294).

Отдельно остановимся на правовых рисках.

Авторы рецензируемой монографии выделяют следующие группы правовых рисков. Первую группу образуют те, что связаны с процессами правоустановления (общие правовые риски применительно к блокчейну в госуправлении): риск попадания в «неправовое поле» ввиду общей неурегулированности блокчейна как прорывной технологии; риск снижения государственного регулирования блокчейна или даже полного отказа от государственного (нормативного) регулирования; риск смешения публичного и частного начала в государственном управлении, а также риск применения частного права к публично-правовым отношениям (с. 204–213).

Вторая группа рисков представлена теми, что связаны с процессами правоприменения (специальные риски, возникающие непосредственно в связи с использованием блокчейна в госуправлении): риск нарушения компетенции государственных органов и полномочий негосударственных субъектов (компетенционный риск); риск нарушений фундаментальных прав человека; риск непризнания юридической значимости транзакций (сделок) и документов, сгенерированных в результате действий на базе блокчейна (с. 215–216).

При этом для преодоления компетенционных рисков авторы предлагают предпринять следующие меры. Во-первых, определиться с типом используемого блокчейна. Исследователи справедливо подчеркивают, что для нужд государственного управления подходит закрытый или консорциумный типы блокчейна, однако это не исключает сочетаний разных типов блокчейна для «обслуживания» реализации государственной функции. Во-вторых, четко определить права и обязанности (компетенции) всех участников блокчейна в зависимости от выполняемых ими ролей. В-третьих, соотнести компетенционные риски с проблемой информационной безопасности. В-четвертых, разработать систему разрешения конфликтов (споров) между участниками, которую можно заложить при разработке алгоритма, определив компетентный суд, создав независимый орган. Возможно и сочетание этих способов (с. 307).

В свою очередь, для преодоления рисков нарушения прав человека авторы указывают на необходимость:

- определения процедуры идентификации участников. С учетом того, что вносимые данные будут содержать большую долю персональных данных граждан, возникает неминуемый риск нарушений в области обработки персональных данных;
- дифференциации принципов обработки персональных данных в зависимости от того, относятся ли они к идентификаторам участников или нет;
- определения способа реализации права на забвение в распределенном реестре. Для этого должен быть определен ответственный за обработку персональных данных, выбран приемлемый способ исправления ошибки в каждой конкретной системе распределенного реестра, а также определена возможность синхронизации исправления

ошибки в других транзакциях (сделках) данной системы распределенного реестра;

- комплексного обеспечения реализации права на судебное обжалование действий органов власти и участников системы, не являющихся органами власти (с. 308).

Риски непризнания юридической значимости транзакций (сделок) и документов в большой степени могут быть преодолены техническими способами (техническая стандартизация форм и форматов документов, протоколов обмена).

Помимо этого необходимо:

- обеспечить безопасность системы распределенного реестра путем: введения обязательной сертификации системы распределенного реестра до ввода ее в эксплуатацию, установления требований к устройствам, которые могут быть использованы в системе распределенного реестра, осуществления периодического контроля (мониторинга, аудита) за использованием системы распределенного реестра, в том числе независимого;
- создать все правовые условия для обеспечения подлинности цифровой подписи за счет унификации требований к цифровым подписям, которые могут быть использованы в системе распределенного реестра, сокращения количества удостоверяющих центров;
- обеспечить добросовестность участников сделок (транзакций), например, посредством установления презумпции добросовестности приобретателя;
- нейтрализовать возможное недоверие к документам и транзакциям, зафиксированным посредством ТРР (с. 310).

Отметим, что безусловным достоинством работы является ее практикоориентированный характер, привлечение широкого круга зарубежных и российских доктринальных и нормативных источников, отечественного и зарубежного опыта применения технологии распределенных реестров в государственном управлении, в том числе в контексте правовых рисков. В этой связи монография представляет научный и практический интерес для широкого круга читателей, в числе которых не только научные и педагогические работники, но и все интересующиеся состоянием правового регулирования цифровых технологий вообще и ТРР в частности.

Кроме того, укажем, что авторская концепция правовых рисков использования технологии распределенного реестра в государственном управлении может найти свое применение в рамках мероприятий, предусмотренных Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации», преподавания теоретических курсов на юридических факультетах высших учебных учреждений бакалавриата и магистратуры.

Монографию выгодно отличает прогнозно-аналитический характер. Авторы выявляют существующие сложности и угрозы, связанные с использованием технологии распределенного реестра в государственном управлении, и предлагают решения, направленные на минимизацию рисков. Вместе с тем отдельные моменты в работе требуют дополнительно-

го обоснования. Речь идет, в частности, о предложении авторов государственному сектору разработать такую разрешительную систему, которая позволяла бы оказывать государственное регулирующее воздействие на основе сочетания технических и правовых норм, а не исключительно на основе последних, как это имеет место в настоящее время.

Данное предложение влечет необходимость перехода от понимания «кода как закона» к «закону как к коду», о чем в последнее время ведутся научные дискуссии, хотя проблема пока еще не получила всестороннего отражения в правовой плоскости (с. 155 и др.). К тому же по-прежнему остро стоит вопрос наличия широкого спектра моделей распределенных реестров с различной степенью централизации и различными видами контроля доступа, в том числе так называемых «неконтролируемых» реестров, которым авторы могли бы уделить больше внимания в своем исследовании.

Представленная монография изложена четким научным языком, логически выстроена и основана на изучении большого количества источников – нормативных и рекомендательных актов, российской и зарубежной доктрины, актуальной информации о деятельности органов государственной власти и иных организаций, использующих в своей деятельности технологии распределенных реестров. Это делает работу интересной как для теоретиков, так и практиков – в первую очередь, государственных служащих, интересующихся вопросами регулирования цифровых технологий.

К сведению авторов

Публикация в журнале является бесплатной.

Все статьи проходят этап рецензирования.

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

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

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

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

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

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

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

Уважаемые читатели!

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

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка – 2021»

Том 1. Газеты и журналы

Подписной индекс – 81224

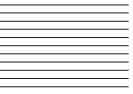
Подписано в печать 16.06.2022. Формат 60x88¹/₈
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 400 экз.

НИУ ВШЭ

101000 Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 12631

Отпечатано в ООО «Фотоэксперт»,
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42



Для заметок
