

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

---

**ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

Public Administration Issues

№ **1**

**2024**

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:**

АБАНКИНА Т.В.

АНДРОЧИАНУ А. (Румыния)

АФАНАСЬЕВ М.П.

АХРЕМЕНКО А.С.

ВОРОНОВ А.С.

ДЖИНГ ЮИДЖИА (КНР)

ДЭВИС К.М. (Великобритания)

ЖУЛИН А.Б.

ЗАЙЦЕВА Т.В.

КЛИМЕНКО А.В.

КОЧЕГУРА А.П.

КРАСНОВ М.А.

КУЗНЕЦОВ Д.Л.

КУПРЯШИН Г.Л.

МЕЛЬВИЛЬ А.Ю.

МИХАЙЛЕНКО Е.К.

НЕМЕЦ Ю. (Словацкая Республика)

ОЛИВЕИРА Д. (Бразилия)

ОВЧИННИКОВ И.И.

ПЛЮСНИН Ю.М.

РУБИНШТЕЙН А.Я.

СИВИЦКИЙ В.А.

СТЫРИН Е.М.

ШИШКИН С.В.

ЮЖАКОВ В.Н.

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может

не совпадать с мнением авторов.

Перепечатка материалов возможна

только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И.А.

Литературный редактор, корректор:

Портнова Т.В.

Редактор текстов на английском языке:

Габриелова Е.В.

Верстка и дизайн: Медведев В.А.

Адрес редакции фактический:

109074, Россия,

Москва, Славянская пл., 4, стр. 2,

офис 307, НИУ ВШЭ

Почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20,

НИУ ВШЭ

Тел.: +7 495 624-06-39

Факс: +7 495 624-06-39

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

E-mail: [vgmu@hse.ru](mailto: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](mailto:id@hse.ru)

**Editorial Council**

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

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

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

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

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

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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](mailto: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**

Комиссаров А.Г., Шебураков И.Б.

КАДРОВЫЕ РЕЗЕРВЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ И НОВЫЕ СМЫСЛЫ. .... 7

Шевцова И.В., Днепровская Н.В.

СПЕЦИФИКА ПРОИЗВОДСТВА И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
БОЛЬШИХ ДАННЫХ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ. .... 39

Захарова О.В., Жеребятьева Н.В.

ПОТЕНЦИАЛ ТЕОРИИ ПРАКТИК ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ  
ЭКОЛОГО-ОРИЕНТИРОВАННЫМ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ. .... 61

Ильина И.Н.

ИЗМЕНЕНИЕ ПОДХОДОВ К ПРОЦЕССУ ГЕНЕРАЛЬНОГО  
ПЛАНИРОВАНИЯ ГОРОДОВ: ТРАНСФОРМАЦИЯ СМЫСЛА  
ИЛИ СМЕНА НАЗВАНИЯ. .... 84

КЛЮЧЕВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ  
ТЕРРИТОРИЙ: ГЕНЕРАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ ИЛИ МАСТЕР-ПЛАНЫ  
(КРУГЛЫЙ СТОЛ, 02.11.2023). .... 110

Расходчиков А.Н.

СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРОЕКТОВ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С НАСЕЛЕНИЕМ. .... 124

Еремеева О.С.

РОЛЬ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПАСПОРТА  
В ИНФОРМИРОВАНИИ БИЗНЕСА О ТЕРРИТОРИИ  
(НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА). .... 143

---

## THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Komissarov A.G., Sheburakov I.B.

PERSONNEL RESERVES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION  
SYSTEM: EXPERIENCE AND NEW MEANINGS ..... 7

Shevtsova I.V., Dneprovskaya N.V.

SPECIFICITY OF PRODUCTION AND USAGE OF BIG DATA  
IN PUBLIC ADMINISTRATION ..... 39

Zakharova O.V., Zherebyateva N.V.

THE MANAGEMENT OF GREENING SOCIETIES USING  
PRACTICE THEORIES ..... 61

Ilina I.N.

CHANGING THE APPROACH TO URBAN MASTER PLANNING:  
TRANSFORMATION OF MEANING OR NAME CHANGE ..... 84

KEY TOOLS FOR MANAGING TERRITORY DEVELOPMENT:

GENERAL PLANS OR MASTER PLANS  
(*ROUND TABLE MEETING, 02.11.2023*) ..... 110

Raskhodchikov A.N.

SOCIOLOGICAL SUPPORT FOR TERRITORIAL PLANNING  
PROJECTS AS A TOOL FOR INTERACTION BETWEEN  
AUTHORITIES AND CITIZENS ..... 124

Eremeeva O.S.

THE ROLE OF INVESTMENT PASSPORT IN INFORMING  
BUSINESSES ABOUT THE TERRITORY (*AN EXAMPLE FROM  
THE REGIONS OF THE SIBERIAN FEDERAL DISTRICT*) ..... 143

Научная статья

УДК: 351/354

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-7-38

## КАДРОВЫЕ РЕЗЕРВЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ И НОВЫЕ СМЫСЛЫ

**Комиссаров Алексей Геннадиевич<sup>1</sup>,  
Шебураков Илья Борисович<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС);  
119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82;

<sup>1</sup> Ректор; komissarov-ag@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-1816-5949

<sup>2</sup> Декан факультета оценки и развития управленческих кадров  
Высшей школы государственного управления;  
sheburakov-ib@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-2669-6013

**Аннотация.** Статья посвящена теме кадровых резервов в системе публичной власти, осмыслению концептуальных основ, параметров и критериев, определяющих эффективность формирования и использования этих резервов. Проанализировав управленческие практики как федерального, так и регионального уровня, авторы выделили ключевые проблемные зоны, факторы и условия, влияющие на процессы институционализации кадровых резервов. В статье представлены результаты социологических исследований, анализ практики формирования кадровых резервов в контексте социокультурной динамики и трансформационных процессов в системе государственного управления, определены особенности мотивации резервистов, уровень готовности к саморазвитию, к личной и профессиональной мобильности, карьерных ожиданий. Авторами раскрываются вопросы концептуального, методологического и технологического обеспечения управления кадровым резервом сквозь призму зрелости кадровых технологий, обосновывается, что управление кадровыми резервами в государственной сфере выходит за рамки исключительно организационного контекста и интегрируется в макросоциальный контекст. Представлено авторское видение новых концептуальных подходов и принципов развития кадровых резервов в государственной сфере при реализации национальных приоритетов и стратегических целей устойчивого развития страны.

**Ключевые слова:** государственное и муниципальное управление, кадровый резерв, управленческий резерв, кадровая технология, зрелость кадровых технологий.

**Для цитирования:** Комиссаров А.Г., Шебураков И.Б. Кадровые резервы в системе государственного управления: опыт и новые смыслы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 1. С. 7–38. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-7-38.

Original article

## PERSONNEL RESERVES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: EXPERIENCE AND NEW MEANINGS

---

**Alexey G. Komissarov<sup>1</sup>,**  
**Ilya B. Sheburakov<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (RANEPA); 82 Vernadsky Ave., 119571 Moscow, Russia;

<sup>1</sup> Rector; komissarov-ag@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-1816-5949

<sup>2</sup> Dean of the Faculty of Assessment and Development of Management Personnel Graduate School of Public Administration; sheburakov-ib@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-2669-6013

**Abstract.** A scientific article is devoted to the formation of personnel reserves in the system of public power, understanding the conceptual foundations, parameters, and criteria that determine the effectiveness of their formation and use. Based on the analysis of managerial practices at both the federal and regional levels, key problem areas, factors and conditions that affect the processes of the institutionalization of personnel reserves are identified. The article presents the results of sociological research, an analysis of the practice of forming personnel reserves in the context of sociocultural dynamics, and transformation processes in the public administration system, and defines the features of reservist motivation, the level of readiness for self-development, personal and professional mobility, and career expectations. The authors disclose the issues of conceptual, methodological and technological support for personnel reserve management through the prism of the maturity of personnel technologies, and justify that the management of personnel reserves in the public sphere goes beyond the exclusively organizational context and integrates into a macro-social context. Based on the analysis, the authors propose a vision of new conceptual approaches and principles for developing personnel reserves in the public sphere in the framework of implementing national priorities and strategic goals of the country's sustainable development.

**Keywords:** public and municipal administration, personnel reserve, managerial reserve, personnel technology, maturity level.

**For citation:** Komissarov, A.G. and Sheburakov, I.B. (2024) 'Personnel reserves in the public administration system: Experience and new meanings', *Public Administration Issues*, 1, pp. 7–38. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-7-38.

**JEL Classification:** M12.

## Введение

Тема кадровых резервов уже продолжительное время интересует многих исследователей. Тех, кто посвящает ей свои работы, условно можно разделить на две группы. Первая группа относится к резервам как к давно сложившейся HR-практике, в необходимости которой нет сомнений (Карташова Л. В., Фокин К. Б., Колычев В. Д., Беляева Т. В., Волкова А. В., Кузьминов М. М., Митрякова О. Л., Русакова М. М., Факторович А. А. и др.). При этом вторая группа, напротив, отмечает недостаточно высокую эффективность использования кадровых резервов (Пугачева Н. В., Шарин В. И., Полещук А. М., Губарева Н. С, Аржанухин С. В., Зерчанинова Т. Е. и др.), обращая внимание на многочисленные проблемы методологического характера. Эти позиции проявляются как в исследовательской традиции (публикации можно условно поделить на описывающие «лучшие практики» и на критические обзоры с акцентом на существующей проблематике), так и в обсуждениях в экспертном сообществе и среди практиков. В связи с этим представляется важным выделение наиболее существенных элементов методологии работы с резервами для объективного анализа как отдельных локальных практик, так и практик в масштабах страны.

Одна из актуальных сегодня системных проблем – существование в государственной сфере большого количества и разнообразия резервов (Шебураков, Татарина, 2021). При этом, изучая те или иные аспекты работы с кадровыми резервами в государственной сфере, разные авторы, как правило, рассматривают проблематику, например, кадровых резервов на государственной гражданской службе и резервов управленческих кадров по отдельности либо не акцентируют внимание на существующей разнице. Определение оптимальной структуры кадровых резервов в государственной сфере требует четкого понимания предназначения и целевой направленности этих резервов в контексте общего методологического подхода и общих задач по развитию кадрового потенциала страны.

Существенный накопленный опыт работы с различными видами и уровнями кадровых резервов в государственной сфере, а также учет взаимных интересов государственных структур, формирующих кадровые резервы, самих участников резервов и общества позволяют предпринять попытку описания как ключевых факторов, так и ряда «тонких настроек», обеспечивающих качество такой работы.

## Теоретико-методологические предпосылки трансформации подходов к работе с кадровыми резервами

Потребность выработки общих подходов проактивной кадровой политики в государственной сфере в целом, обеспечение системности личностно-профессионального развития и раскрытия потенциала личности, в том числе и необходимость научно-методического сопровождения кадров разного уровня, составляют в последние годы центр научного дискурса по этой теме (Sternberg, 2023; Переосмысление роли HR, 2021). С учетом текущего уровня развития кадровых технологий в госсфере, кадровый резерв может служить опорой, своего рода историей успеха и демонстрировать возможности современных кадровых практик. Ведь в самой технологии отражаются ключевые этапы управленческого цикла работы с людьми: от аналитики и планирования до оценки результативности. Не менее важным при масштабировании и тиражировании новых практик будет детальный анализ традиций, общего исторического контекста, в котором определяются роль и значение кадрового резерва.

В исследовательском дискурсе внимание справедливо акцентируется на необходимости более пристального рассмотрения меняющейся роли самого кадрового резерва в разрезе стратегических задач, применения новой методологии формирования и использования кадрового потенциала органов публичной власти. Практика управления сегодня свидетельствует о достаточно высокой востребованности кадрового резерва как кадровой технологии и в бизнес-организациях, и в государственном секторе (Ирхин, 2019; Палитай, Попова, Селезнева, 2020; Комиссаров, Брызгалин, 2022; Волкова и др., 2022). Ориентированность на поиск и удержание талантов становится одним из ключевых трендов кадровой стратегии в организационном и даже шире – социальном контексте.

В исследованиях, посвященных кадровым резервам, как правило, значительное внимание уделяется нюансам как правового (Зверева, 2017; Польшина, 2017; Башуров, 2019; Ковтков, Кузнецов, 2019; Пугачева, 2022; Сорокина, Черкасова, Тараянц, 2020 и др.), так и технологического характера – отбор в резерв, подготовка резерва, управление карьерой (Плиева, 2017; Трунина, Абрамкина, 2018 и др.). Однако на периферии остаются вопросы целеполагания при формировании резервов и обсуждение самого смысла наличия резерва в той или иной сфере, а также эффективности работы с резервами, что затрудняет выработку действительно системного представления об исследуемой проблеме. Рассматриваются аспекты оптимизации работы с резервом в интересах государственного органа, государства в целом, но часто игнорируются интересы самих участников резервов.

Традиционно в различных работах делается упор на перспективы компетентностного подхода (Дмитриева, Барнаева, 2014; Алтухова, Васильева, Мирзоян, 2018 и др.) при отборе в резерв или его подготовке (зачастую подчеркивается безальтернативность компетентностного подхода), но недостаточно уделяется внимания развитию индивидуальных ресурсов и талантов участников резервов. При этом ряд авторов все же отмеча-

ет актуальность применения новых методов в решении задач будущего: «сумма компетенций не может заменить собой личность профессионала, равно как инструментальное не может встать на место системного... Быть носителем арсенала компетенций и порождать смыслы – это совершенно разные модусы профессионального бытия» (Нелюбин, 2014, с. 81). Переход от компетентностной, по своей сути нормативной – задающей строгие рамки требований к участникам резерва модели, к ресурсной, акцентирующей внимание на сильных сторонах человека и вариантах их применения, является в современных условиях более перспективным направлением реинжиниринга не только процессов отбора в кадровый резерв, но и всей работы с ним.

Актуальной для обсуждения остается идея формирования единого кадрового резерва или, как минимум, единой системы кадровых резервов в Российской Федерации. Однако, рассматривая аспекты работы с кадровыми резервами в государственной сфере, различные авторы анализируют проблематику работы либо с кадровыми резервами на государственной службе (Бахтаирова, 2014; Трунина, Абрамкина, 2018; Налимов, 2019; Мирзоян, 2020 и др.), либо с резервами управленческих кадров (Полынина, 2017; Свирина, 2018; и др.). При этом ряд ученых акцентирует внимание не только на существенных различиях подходов к формированию резервов на гражданской службе и управленческих резервов, но и на возможности их интеграции (Барабашев, Стружак, 2009). В настоящее время сформировано большое число кадровых резервов как нормативно-правовых образований, но различные виды резервов практически не связаны между собой, отличаются принципами формирования и управления (субъектами, целями, источниками, категориями включенных в резерв управленческих кадров и перечнем целевых должностей, на замещение которых формируется резерв), несмотря на попытки выработки единых подходов к формированию и использованию кадровых резервов (Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации, 2017).

Приходится констатировать высокий уровень интуитивности в применении данной технологии на практике, гипертрофированность одних функций в ущерб другим, когда технология применяется для решения несвойственных или факультативных задач: как PR-инструмент, как возможность «обойти» более сложные процессуальные требования к входу в систему госуправления. В управленческой практике не всегда ясны логика требований к кандидатам, процедуры отбора резервистов, методов работы с резервом.

Таким образом, важной представляется выработка общей концептуальной и методологической основы работы с резервами, что в дальнейшем позволит обеспечить построение ориентированного на результат процесса этой работы, оптимальное моделирование индивидуальных треков личностно-профессионального развития, проектирование траекторий кадровой мобильности внутри многоуровневого и многомерного резерва в системах управления для повышения эффективности и качества государственной кадровой политики.

## Роль кадровых резервов в реализации государственной кадровой политики: исторический контекст

На разных этапах развития российской государственности вопрос формирования кадрового резерва неизменно (и в том числе задолго до появления соответствующего термина) выдвигался на первый план политической повестки дня и связывался с различным спектром решаемых задач.

Рассматривая перспективы формирования и использования современных кадровых резервов в государственной сфере, нельзя не учитывать опыт относительно недавнего прошлого. Парадоксально, но анализ архивных документов свидетельствует о том, что задачи, стоящие перед органами управления в области кадровой политики, остаются практически неизменными (Долженкова, 2012). Принципиально важным является то, что вертикальная карьерная мобильность в СССР могла осуществляться, за редкими исключениями, только за счет поэтапного продвижения по иерархическим уровням конуса номенклатуры, при котором допускался переход не только из внешней оболочки в сердцевину конуса, но и наоборот. Система советской номенклатуры в целом контролировала все каналы вертикальной мобильности (Нисневич, 2015).

Согласно номенклатурному принципу большое внимание уделялось формированию действенного резерва кадров для замещения номенклатурных единиц. Первичное выдвижение кандидата «в резерв» сопровождалось развернутой характеристикой его личностных качеств, уровня компетентности в соответствующей области. Значимым фактором, определяющим карьерное развитие, являлся опыт работы. Была создана и разветвленная система подготовки кадров. Важнейшими свойствами этой сети были: 1) наличие нескольких «узлов» власти на каждом уровне и по каждой «вертикали» власти, причем роль «узлов власти» различалась в зависимости от положения в «сети»; 2) множественность внутренних взаимосвязей между членами номенклатурной сети и дублирующих каналов зависимости от власти; 3) относительная независимость сети номенклатур от главного центра власти (Мохов, 2005). Вместе с тем номенклатура как «определяющий тип организации, способ функционирования и воспроизводства власти в советском социуме» в условиях жесткой иерархии, нацеленной на централизацию и монополизацию власти, патримониализм и клиентелизм, приняла бюрократическую форму... закономерно и неизбежно порождала отношения персональной зависимости, формирование «теневой социальности» (Афанасьев, 2000, с. 23). Однако опыт принятия системных решений в области формирования и управления кадровым резервом, попытки интеграции с образованием и индивидуальным развитием актуальны и в современных реалиях. Особый интерес сегодня вызывают механизмы обеспечения действенности резерва, влияния включения в резерв на дальнейший карьерный рост, а также связь результатов подготовки кадров с их должностным продвижением.

В наши дни, наряду с отдельными «лучшими» практиками управления резервом, инициативными проектами, попытками управления резер-

вом с позиции системного подхода в локальных пространствах (в отрасли, на уровне региона, в бизнес-организациях, корпорациях), существует объективная потребность в выработке системных принципов и их методологического обеспечения на государственном уровне.

Роль, которая сегодня отведена кадровым резервам в повестке кадровой политики, заставляет искать новые решения, в том числе связанные с формированием единой системы резервов. Так, попытка вдохнуть новые смыслы в использование кадровых резервов параллельно с решением задач институционализации существующих эффективных практик вновь актуализирует необходимость формирования федерального кадрового резерва, создание которого хотя и было регламентировано на уровне федерального закона еще в 2003 г.<sup>1</sup>, но до сих пор не было реализовано на практике.

С учетом многоцелевого предназначения резерва требуются принципиально иные рамки и форматы взаимодействия всех субъектов в контексте меняющейся социальной реальности (Karoso S., Riinawati R., Ilham R.N., Rais R.G.P., Latifa D., 2022; Srimulyani V.A., 2020; Mouratidou M., Grabarski M.K., Donald W.E., 2023). В условиях радикальных стремительных трансформаций базовые принципы взаимодействия наполняются новым содержанием. В этой связи крайне важно рассмотрение организационно-технологических аспектов реализации существующих резервов как кадровой технологии, а также социально-психологических эффектов (как способствующих применению данных технологий, так и затрудняющих его). Особая роль при таком анализе может быть отведена нескольким типам резервов, которые можно отнести к категории именно управленческих кадровых резервов (в научном докладе «Кадровые резервы в Российской Федерации»<sup>2</sup> были описаны основные контуры упомянутых резервов и их связь между собой). Представленные результаты исследования резерва в логике единого управленческого цикла сквозь призму основных этапов и элементов работы позволяют выделить концептуальные и технологические основы для формирования единых принципов в формате связанно-диверсифицированной системы, а также сфокусировать внимание на субъектном измерении, соответственности управленческого влияния и мотивационных установок, карьерных ожиданий самих участников кадровых резервов.

## Результаты исследований: основные этапы и элементы работы с кадровыми резервами

Работа с кадровым резервом включает в себя большинство элементов других кадровых технологий, в том числе описываемых в терминологии кадрового цикла, создающего предпосылки целостности процесса управления кадрами. Системное рассмотрение специфики работы с кадровыми резер-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2 июня 2003 г. № 22. Ст. 2063

<sup>2</sup> Шебураков И.Б., Татаринова Л.Н. Кадровые резервы в Российской Федерации. (Научные доклады: государственное управление). М.: Дело, 2021.

вами требует понимания ключевых этапов или элементов потенциально алгоритмизированной работы с кадрами. Развитие представлений о ключевых элементах работы с кадровыми (и управленческими) резервами (Шебураков, 2005) позволяет выделить и провести анализ следующих основных этапов: 1. Планирование резерва; 2. Отбор в резерв; 3. Подготовка резерва; 4. Использование резерва; 5. Оценка эффективности резерва.

На этапе планирования осуществляется смысло- и целеполагание, рассчитывается количественная потребность в резерве и формулируются требования к качественному составу резерва исходя из замысла его формирования. Смыслополагание связано с ответом на вопрос «зачем», а целеполагание – с ответом на вопрос «что в результате должно быть сделано».

На следующем этапе – этапе отбора, исходя из представлений о целевых должностях, на которые он формируется, определяются основные источники привлечения участников в резерв. А в ходе самого отбора из числа кандидатов в резерв выбираются наиболее перспективные участники, которые с большей вероятностью получают последующие назначения, а в более широком контексте – приведут к улучшению качества кадрового состава сферы госуправления. На этом этапе особенно важно понимание требований к участникам резерва и использование релевантных инструментов оценки их опыта и потенциала, а также личностно-профессиональных качеств.

На третьем этапе работы с резервом за счет правильно выстроенной программы подготовки резерва снижается разрыв между текущим уровнем развития личных и деловых качеств участников резерва и теми качествами (компетенциями), которыми должны обладать руководители на целевых должностях, а также развиваются индивидуальные ресурсы и таланты, которые помогут обеспечить успех вновь назначенного и повысить «человеческую капитализацию» организации. Немаловажно, чтобы содержание и форматы этого этапа опирались на ценностно-смысловые конструкты образовательной программы или шире – программы подготовки как отдельных участников, так и команд участников.

Этап использования резерва является ключевым: собственно, ради него во многом и проводится вся работа. Назначение участников резерва на вышестоящие должности, повышение качества управленческого состава – наиболее очевидное направление использования резерва. При этом использование резерва осуществляется в соответствии с первым этапом, в том числе определяется содержанием смыслополагания: резерв – «зал ожидания», «скамейка запасных» или «команда единомышленников», «резерв функционирования» или «резерв развития» и т.п.

Наконец, на завершающем этапе – оценки эффективности резерва – подводятся итоги проведенной работы и принимаются решения о корректирующих действиях, если они необходимы. Осмыслению значения рассмотренных этапов может способствовать утверждение принципов формирования кадровых резервов, нарушение которых закономерно приводит к критическому снижению качества всей работы с резервами: принцип системности, принцип конкурентности, принцип развития, принцип востре-

бованности и принцип эффективности. Эти принципы, являясь сквозными для всего процесса работы с резервами, тем не менее приобретают особую значимость на каждом из этапов такой работы, обеспечивая качество всей кадровой технологии и ее взаимосвязь с другими кадровыми процессами и кадровой политикой в целом.

Этап планирования резерва обеспечивает практическую реализацию принципа системности – целеполагание, определение количественной и качественной потребности в резерве и непосредственно связан с вопросами предназначения резерва, а также пониманием его соотношения с другими резервами в системе государственного и муниципального управления. В частности, интересен опыт прогнозирования перспективной потребности при формировании молодежного резерва для предприятий атомной отрасли в контексте привлечения, мотивирования и удержания молодежи (Ищенко, Рехина, 2013). Однако работ, посвященных вопросам целеполагания при формировании резервов и планировании численности и видов резервов, явно недостаточно.

Один из видов резервов, задающих сегодня новые стандарты в работе с кадрами, – относительно недавно появившийся управленческий резерв: так называемая «школа губернаторов», которую с полным правом можно назвать кадровым резервом главы государства. Это подтверждается, прежде всего, числом назначенных из этого резерва на самые высокие управленческие позиции (в масштабах системы государственного управления), в том числе на основании решений Президента Российской Федерации<sup>3</sup>. Особый интерес к этому резерву может быть продиктован, собственно, двумя главными причинами: это оказался реально работающий резерв и это действительно кадровый резерв на должности руководителей самого высокого управленческого уровня.

Рассматривая данный резерв, необходимо вместе с тем отметить незавершенность процесса институционализации, что позволяет выделить и обосновать направления дальнейшего развития, в том числе и в ключе возможной экстраполяции на всю систему кадровых резервов и резервов управленческих кадров госсферы. По сути изначально замысел формирования резерва был ответом на решение именно задач развития в преддверии новых вызовов, а не только для решения задач устойчивого функционирования.

Резерв уже не рассматривается исключительно как «скамейка запасных», как механизм быстрого поиска необходимых специалистов для замещения вакансии: в значительной степени фокус смещается в сторону кадрового обеспечения задач государственного развития, в том числе за счет формирования сообщества единомышленников. При этом и без выполнения функции «скамейки запасных» кадровый резерв также не будет считаться в необходимой степени результативным. Так, кадровый управленческий резерв первоначально формировался в соответствии с за-

<sup>3</sup> Среди выпускников программы развития кадрового управленческого резерва – 51 губернатор, пять федеральных министров, 21 мэр города, 39 заместителей федеральных министров (информация по состоянию на 01.12.2023).

просом на периодическую ротацию губернаторского корпуса. Не случайно в СМИ закрепилось устойчивое наименование программы подготовки, которую проходят участники: «школа губернаторов». Обучение осуществляется в Высшей школе государственного управления (ВШГУ РАНХиГС) в рамках «Программы подготовки кадрового управленческого резерва», и начиная с 2018 г. состоялось уже пять выпусков суммарной численностью более 400 человек.

Таким образом, можно отметить, что при формировании данного резерва изначально используется достаточно конкретный перечень целевых должностей – в первую очередь должностей руководителей субъектов Российской Федерации. Кроме того, в силу качества сформированного резерва он стал востребованным для назначения участников и на другие сопоставимые по уровню должности в федеральных и иных структурах, включая должности федеральных министров. Именно наличие достаточно конкретных целевых должностей и их уровней является ключевым отличием формируемого кадрового резерва от резервов иных видов и уровней в системе государственного управления, что во многом и выступило залогом его последующей эффективности.

С точки зрения количественного планирования резерва была определена численность ежегодного набора в резерв, составляющая порядка 70 человек. Как показала практика, такую численность можно считать необходимой и достаточной, чтобы при подготовке предложений о назначениях был выбор, в том числе в рамках ротации губернаторов, а также при появлении схожих по статусу вакантных управленческих позиций. С другой стороны, именно такая численность, как показала практика реализации программы подготовки, является оптимальной с точки зрения управления процессом обучения, создания возможностей для активного обмена опытом участников, необходимой групповой динамики, способствует формированию подходящих условий для обучения и развития руководителей, а также наиболее оправданна с точки зрения планирования бюджета программы.

В то же время следует подчеркнуть, что даже самое эффективное планирование кадровых резервов в локальных границах сферы ответственности того или иного актора – конкретной государственной структуры не будет отвечать в полной мере интересам государственной кадровой политики в масштабах страны, пока не произойдет четкого осознания основного предназначения того или иного резерва, его границ, а также зон пересечения сформированных резервов на основе понимания общих целей и смыслополагания.

*Этап отбора в состав резерва базово обеспечивает соблюдение принципа конкурентности и на практике предполагает определение основных источников привлечения/выдвижения кандидатов в резерв, оценку кандидатов и принятие решений о включении в резерв. Отбор кандидатов в состав резерва – ключевой этап формирования кадровых резервов, и очень часто при этом сосредотачиваются именно на оценке кандидатов, организации серии испытаний и т.п. Однако если порядок выдвижения в кадровый резерв выстроен неоптимально (что часто и происходит в госсфере) или ре-*

зерв не является привлекательным для участников, качественные и надежные инструменты оценки мало чем помогут.

С точки зрения собственно процедуры оценки наиболее полная, детальная и комплексная оценка кандидатов в резерв традиционно осуществлялась при отборе кандидатов в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации. Такая практика стала принципиально новой в государственной сфере и существовала с 2014 г. Оценка личностно-профессиональных качеств кандидатов реализовалась силами специалистов – экспертов по оценке РАНХиГС – на базе первоначально созданного именно под эту задачу факультета оценки и развития управленческих кадров. В ходе проведения такой оценки на протяжении ряда последних лет был накоплен значительный опыт, фактически создана методология личностно-профессиональной диагностики на основе ресурсного подхода (с фокусом на сильных сторонах и индивидуальных талантах оцениваемых) при суммарной трудоемкости оценки одного кандидата порядка 18 человеко-часов. Однако даже такая тщательно детализированная и технологизированная оценка, учитывающая существующие мировые тренды и обеспеченная качественным инструментарием, не гарантировала достаточно высокую назначаемость из кадрового резерва.

Так, совокупная назначаемость на позиции высших должностных лиц из числа выпускников «школы губернаторов» оказалась значительно выше. Эффективность этого нового кадрового резерва во многом обусловлена именно правильно определенными источниками отбора и качественно организованным процессом выдвижения в резерв. Большая работа при этом проводится Администрацией Президента Российской Федерации, а непосредственное внимание к этим вопросам от первых лиц государства обеспечивает и привлекательность резерва для участников, и качество предлагаемых к выдвижению кандидатов. На наличие непосредственной заинтересованности в действенном резерве первых лиц стоит обратить особое внимание, так как это всегда было залогом успеха внедрения любой управленческой технологии.

Высокий уровень требований, предъявляемых к кандидатам в кадровый управленческий резерв, косвенно подтверждается и анализом текущих должностных статусов участников. Анализ актуального должностного статуса с точки зрения уровня занимаемых должностей в системе управленческой иерархии показывает, что не менее 70% из всего состава участников является руководителями высшего звена сферы госуправления в соответствии с классификатором управленческих должностей, разработанным и обоснованным факультетом оценки и развития управленческих кадров ВШГУ (Шебураков, Татарина, 2021). И это наивысший показатель в сравнении с сопоставимыми уровнями резервов – резервом управленческих кадров под патронажем Президента Российской Федерации и высшим уровнем федерального резерва управленческих кадров. При этом стоит отметить, что среди участников программы встречаются не только высшие чиновники, попавшие в резерв на основе процедур выдвижения (и закономерно входящие в указанные 70% руководителей выс-

шего звена), но и победители конкурса «Лидеры России», хотя и прошедшие тщательный отбор, но далеко не всегда являющиеся топ-менеджерами. В процессе отбора в резерв кандидаты проходят оценку на основе традиционных для оценки высших руководителей технологий с привлечением высококвалифицированных экспертов по оценке, что также обеспечивает высокое качество кадрового резерва.

Несмотря на то, что достаточно распространенной является практика формирования региональных резервов управленческих кадров, проведение собственных открытых конкурсов в региональные резервы (наряду с «Лидерами России»), комплектование молодежных резервов, проблема системности и интегрированности данных процессов в контексте проактивной кадровой политики не теряет актуальности. В то же время необходимо отметить, что существуют серьезные разрывы в плане имеющихся возможностей и ресурсов для проведения качественной оценки кандидатов при формировании резервов на разных управленческих уровнях. Неслучайным в этой связи представляется и определение актуальных направлений формирования кадровых резервов, которые могут решаться централизованно: в числе приоритетных задач по-прежнему разработка оценочного инструментария, обеспечение вариативности алгоритмов проведения оценочных мероприятий и подготовка специалистов в области оценки.

*Этап подготовки резерва* обеспечивает реализацию принципа развития, имеющего, впрочем, отношение ко всему процессу работы с резервами. Этот этап предполагает участие резервистов в специальных образовательных программах, стажировках и других мероприятиях, направленных на личностное и профессиональное совершенствование. Традиционно в рамках работы со сформированными управленческими резервами федерального уровня реализуются образовательные программы, состоящие из нескольких учебных модулей и предусматривающие зарубежные и российские стажировки, проектную работу и т.п. Как правило, эти программы рассчитаны на несколько месяцев, их общая продолжительность более 500 учебных часов. В них включены несколько учебных (недельных) модулей, а также подготовка в межмодульный период. В качестве примера можно привести программу подготовки Высшего резерва управленческих кадров, реализуемую начиная с 2013 г. На протяжении ряда лет программа несколько раз трансформировалась для соответствия актуальным вызовам, с которыми сталкивалась система госуправления. Подобные программы реализуются как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации.

Анализ существующих образовательных программ подготовки участников резервов позволяет выделить несколько ключевых элементов, гарантирующих качество таких программ. Во-первых, качество программ и их влияние на развитие личностно-профессиональных ресурсов участников резервов традиционно обеспечивается за счет соответствующего образовательного контента, в котором акцент делается на знакомство с современными управленческими практиками. Во-вторых, значительное, а порой и первостепенное внимание уделяется форматам проведения обра-

зовательных и развивающих мероприятий – тренингам, проектной работе и т.п. Например, участники «школы губернаторов» проходят специально организованные экстремальные испытания, нацеленные на развитие навыков командной работы учебной группы, а также на выработку определенных «гибких» навыков. Такие испытания стали своего рода традицией. В-третьих, необходимо отметить то влияние, которое оказывает на развитие управленческих качеств участников личность отдельных спикеров, тренеров, преподавателей, приглашенных лекторов, а также взаимовлияние участников программы. Именно поэтому так важно целенаправленное формирование состава участников такой программы – их тщательный отбор. Таким образом, залог успеха программы подготовки резерва – не только передача необходимых знаний и развитие управленческих навыков участников, но и работа с их установками, ценностной ориентацией. А для этого требуется гармоничное сочетание трех составляющих программы: контента, форматов и личности.

Еще одной методической находкой, реализуемой ВШГУ на системной основе еще с 2014 г. и играющей сегодня серьезную роль в подготовке резервов, стала личностно-профессиональная диагностика участников и предоставляемая по ее результатам обратная связь. Обратная связь не только способствует актуализации профессиональной рефлексии, но и повышает уровень осознанности собственных личностных ресурсов, возможностей и ограничений. Применение личностно-профессиональной диагностики обеспечивает адресную настройку образовательных программ на развитие личностно-профессиональных качеств участников.

Тесная связь программ подготовки с кадровыми назначениями становится сегодня трендом и предполагает не столько качество собственно подготовки, сколько успешное использование резерва, формирование его позитивного имиджа с точки зрения влияния на карьеру и привлечения наиболее сильных кандидатов на включение в резерв.

*Этап использования резерва* – это реализация принципа востребованности, назначение на должности, вовлечение участников резерва в решение масштабных задач развития. Результаты исследований подтверждают сохранение устоявшихся для кадровой политики органов власти проблемных зон, связанных и с консервативностью подходов, и зачастую с несистемностью, непоследовательностью внедрения тех или иных инноваций в области кадровых технологий. Традиционно процесс управления карьерой рассматривается исключительно сквозь призму должностных перемещений, которые во многом ситуативны и не носят управляемого характера. Именно данные факторы во многом способствуют снижению мотивации, профессиональному выгоранию, обостряют проблемы самореализации и предопределяют высокий уровень карьерного аутсайдерства в профессиональной среде государственных служащих.

В этой связи интересной представляется удовлетворенность карьерой, а также восприятие собственных карьерных перспектив представителями различных управленческих резервов, руководителями разных уровней управления, в том числе в сопоставлении с фоновым массивом государ-

ственных служащих. Авторами статьи были собраны результаты ответов на вопросы представителей различных групп руководителей, а также специалистов системы государственной службы. Ответы получены в ходе заполнения стандартизированного опросника «Оценка управленческого потенциала» в период с 2017 по 2022 гг. Для анализа использовались ответы респондентов на закрытые вопросы: 1) «Как бы вы оценили свою карьеру?»; 2) «Как вы оцениваете перспективы своего служебного роста?»; 3) «Оцените свою карьерную готовность». Анализ ответов на эти вопросы основан на выборке 8635 человек, из которых 3066 человек – представители управленческих резервов и 5569 человек – фоновый массив.

Из числа участников управленческих резервов: 339 – представители кадрового управленческого резерва («школа губернаторов»); 77 – представители резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации; 1003 – представители федерального резерва управленческих кадров (далее – ФРУК), в том числе 472 – высшего уровня (далее – ВРУК), 293 – базового уровня (далее – БРУК), 238 – перспективного уровня (далее – ПРУК), а также из числа ВРУК 101 – участники соответствующей программы подготовки; 93 – представители региональных управленческих резервов (победители региональных управленческих конкурсов из ряда субъектов Российской Федерации); 1554 – участники отбора в один из отраслевых резервов (руководители отрасли социальной сферы).

Кроме того, респонденты, являющиеся представителями тех или иных управленческих резервов или кандидатами в резервы (за исключением представителей отраслевого резерва, предположительно обладающего выраженной отраслевой спецификой), были распределены по уровням управления на три группы в зависимости от уровня занимаемых управленческих должностей: руководители высшего звена – 439 человек, руководители среднего звена – 1368 человек и руководители первичного звена – 398 человек. Распределение по уровням управления осуществлялось на основе классификатора управленческих должностей.

В состав фонового массива (численностью 5569 человек) вошли три группы респондентов: участники двух массовых образовательных программ, реализуемых ВШГУ РАНХиГС, численностью 3514 человек и 945 человек (на момент опроса) соответственно – представители всех субъектов Российской Федерации, направленные руководством регионов на программы ВШГУ, а также значительная по численности «моногамная» группа госслужащих одного из субъектов Российской Федерации численностью 1110 человек.

Результаты опросов данных групп респондентов представлены в Таблицах 1–3.

Необходимо отметить, что не все представленные для анализа выборки являются сопоставимыми по численности. Это обусловлено спецификой сбора данных и реально различной численностью, например, рассматриваемых управленческих резервов. В то же время представленные данные позволяют как сопоставлять значительную их часть, так и как минимум говорить о выявленных тенденциях.

Таблица 1

**Оценка респондентами успешности своей карьеры. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как бы вы оценили свою карьеру?»**

| Группа респондентов  | Число респондентов | Варианты 1+2 |  | 1  |      | 2   |      | 3   |      | 4  |     | 5 |     | 6  |     | Варианты 4+5+6 |
|--|--------------------|--------------|--|----|------|-----|------|-----|------|----|-----|---|-----|----|-----|----------------|
|  |                    | %            |  | N  | %    | N   | %    | N   | %    | N  | %   | N | %   | N  | %   |                |
| <i>Управленческие резервы</i>                              |                    |              |  |    |      |     |      |     |      |    |     |   |     |    |     |                |
| Школа губернаторов   | 339                | 86,4         |  | 40 | 11,8 | 253 | 74,6 | 40  | 11,8 |    | 0,0 |   |     | 3  | 0,9 | 0,9            |
| Резерв под патронажем Президента Российской Федерации      | 77                 | 85,7         |  | 8  | 10,4 | 58  | 75,3 | 11  | 14,3 |    | 0,0 |   |     |    | 0,0 | 0,0            |
| ФРУК_кандидаты   | 1708               | 45,9         |  | 44 | 2,6  | 740 | 43,3 | 511 | 29,9 | 12 | 0,7 | 2 | 4,5 | 35 | 2,0 | 2,8            |
| ФРУК_НЕ включены   | 705                | 64,4         |  | 22 | 3,1  | 432 | 61,3 | 225 | 31,9 | 9  | 1,3 | 2 | 9,1 | 15 | 2,1 | 3,4            |
| ФРУК (всего)   | 1003               | 69,2         |  | 22 | 2,2  | 672 | 67,0 | 286 | 28,5 | 3  | 0,3 |   | 0,0 | 20 | 2,0 | 2,3            |
| - в том числе ВРУК   | 472                | 81,1         |  | 12 | 2,5  | 371 | 78,6 | 86  | 18,2 |    | 0,0 |   | 0,0 | 3  | 0,6 | 0,6            |
| - в том числе БРУК   | 293                | 62,8         |  | 5  | 1,7  | 179 | 61,1 | 104 | 35,5 | 1  | 0,3 |   | 0,0 | 4  | 1,4 | 1,7            |
| - в том числе ПРУК   | 238                | 53,4         |  | 5  | 2,1  | 122 | 51,3 | 96  | 40,3 | 2  | 0,8 |   | 0,0 | 13 | 5,5 | 6,3            |
| - в том числе из числа ВРУК (участники программы обучения) | 101                | 89,1         |  | 1  | 1,0  | 89  | 88,1 | 10  | 9,9  |    | 0,0 |   | 0,0 | 1  | 1,0 | 1,0            |

| Группа респондентов                           | Число респондентов | Варианты 1+2 |      | 1    |      | 2    |      | 3    |     | 4   |     | 5   |     | 6    |      |
|---|--------------------|--------------|------|------|------|------|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|
|   |                    | %            | N    | %    | N    | %    | N    | %    | N   | %   | N   | %   | N   | %    | N    |
| <b>Управленческие резервы</b>                 |                    |              |      |      |      |      |      |      |     |     |     |     |     |      |      |
| Региональные РУК (победители)                 | 93                 | 79,6         | 74   | 0,0  | 74   | 79,6 | 19   | 20,4 | 0,0 | 0,0 |     |     |     | 0,0  | 0,0  |
| Отраслевой резерв (участники)                 | 1554               | 59,9         | 874  | 3,7  | 874  | 56,2 | 525  | 33,8 | 1,9 | 3   | 5,3 | 65  | 4,2 | 6,1  |      |
| Управленческие резервы (всего)                | <b>3066</b>        | 67,1         | 1931 | 4,1  | 1931 | 63,0 | 881  | 28,7 | 1,1 | 3   | 2,4 | 88  | 2,9 | 3,9  |      |
| <b>Уровни управления</b>                      |                    |              |      |      |      |      |      |      |     |     |     |     |     |      |      |
| Первичное звено                               | 439                | 51,7         | 213  | 3,2  | 213  | 48,5 | 183  | 41,7 | 6   | 1,4 | 1   | 7,1 | 22  | 5,0  | 6,4  |
| Среднее звено                                 | 1368               | 73,2         | 967  | 2,5  | 967  | 70,7 | 352  | 25,7 | 3   | 0,2 | 1   | 2,9 | 11  | 0,8  | 1,0  |
| Высшее звено                                  | 398                | 87,9         | 307  | 10,8 | 307  | 77,1 | 44   | 11,1 | 1   | 0,3 |     | 0,0 | 3   | 0,8  | 1,0  |
| <b>Фоновый массив</b>                         |                    |              |      |      |      |      |      |      |     |     |     |     |     |      |      |
| ГГС субъекта Российской Федерации             | 1110               | 35,1         | 386  | 0,4  | 386  | 34,8 | 464  | 41,8 | 79  | 7,1 | 18  | 1,6 | 159 | 14,3 | 21,4 |
| ГГС нескольких субъектов Российской Федерации | 945                | 52,5         | 475  | 2,2  | 475  | 50,3 | 358  | 37,9 | 21  | 2,2 |     | 0,0 | 70  | 7,4  | 9,6  |
| Участники программы ВШГУ                      | 3514               | 56,2         | 1885 | 2,5  | 1885 | 53,6 | 1263 | 35,9 | 117 | 3,3 | 19  | 0,5 | 141 | 4,0  | 7,3  |
| Фоновый массив (всего)                        | <b>5569</b>        | 51,4         | 2746 | 2,0  | 2746 | 49,3 | 2085 | 37,4 | 217 | 3,9 | 37  | 0,7 | 370 | 6,6  | 10,5 |

Источники: Составлена авторами по результатам собственного исследования.

Так, ответы респондентов – представителей разных групп об успешности карьеры позволяют утверждать о наличии некоторых закономерностей. Наиболее успешной («на редкость успешной» и «успешной») представляется собственная карьера руководителям – участникам кадрового управленческого резерва («школы губернаторов») (86,4% от числа опрошенных), резерва управленческих кадров под патронажем Президента Российской Федерации (85,7%) и высшего резерва управленческих кадров (ВРУК) (81,1%).

Все три резерва являются наиболее «высокоуровневыми» резервами из числа кадровых резервов страны. При этом уровень удовлетворенности карьерой зависит от двух факторов. Первый фактор – управленческий уровень участников резерва: по мере повышения в должности растет и удовлетворенность карьерой, что вполне закономерно. Среди руководителей первичного звена таких 51,7%, среднего звена – 73,2%, высшего звена – 87,9%. Но при этом вторым фактором, влияющим на удовлетворенность карьерой, можно считать участие резервистов в специально реализуемых для них целевых программах подготовки. Так, среди участников ВРУК, проходящих обучение по программе подготовки соответствующего уровня резерва, однозначно удовлетворены своей карьерой уже 89,1% опрошенных.

Участники образовательных программ (ВШГУ), не включенные в резерв (информация о включении в те или иные резервы данных участников отсутствует), представители гражданской службы субъектов Российской Федерации при общей более низкой удовлетворенности карьерой (52,5 и 56,2% соответственно) тем не менее значительно более удовлетворены, чем представители сопоставимой группы государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации (35,1%), не являющиеся участниками какой-либо образовательной программы. Возможно, именно ощущение внимания к себе, своего рода «избранности», которое обеспечивается в том числе и направлением на образовательную программу, в значительной степени влияет на удовлетворенность карьерой. То, насколько такая удовлетворенность является ситуативной или устойчивой, может быть предметом отдельного исследования.

В контексте рассмотрения вопросов использования резерва важным является анализ респондентами не только успешности своей карьеры, но и особенностей восприятия перспектив ее развития. Наиболее интересным представляется соотношение оценок резервистами перспектив своего служебного роста в сопоставлении с данными фонового массива (Таблица 2).

В целом уровень уверенности в перспективах своего служебного роста («очень хорошие перспективы» и «перспективы есть») достаточно высок практически для всех групп респондентов – представителей управленческих резервов и колеблется на уровне 70–90% участников опроса. Однако участники управленческих резервов значительно больше уверены в перспективах своей карьеры (77,9%), чем представители фонового массива – госслужащие, о включении которых в резервы нет информации (58,9%).

Таблица 2

**Оценка перспектив служебного роста. Распределение ответов на вопрос:  
«Как вы оцениваете перспективы своего служебного роста?»**

| Группа респондентов  | Число респондентов | Варианты 1+2 |  | 1   |      | 2   |      | 3   |      | 4  |     | 5  |     | Варианты 4+5 |
|--|--------------------|--------------|--|-----|------|-----|------|-----|------|----|-----|----|-----|--------------|
|  |                    | %            |  | N   | %    | N   | %    | N   | %    | N  | %   | N  | %   |              |
| <i>Управленческие резервы</i>                                |                    |              |  |     |      |     |      |     |      |    |     |    |     |              |
| Школа губернаторов   | 339                | 85,8         |  | 77  | 22,7 | 214 | 63,1 | 31  | 9,1  | 5  | 1,5 | 12 | 3,5 | 5,0          |
| Резерв под патронажем Президента Российской Федерации        | 77                 | 87,0         |  | 21  | 27,3 | 46  | 59,7 | 9   | 11,7 | 1  | 1,3 |    | 0,0 | 1,3          |
| ФРУК – кандидаты   | 1708               | 79,3         |  | 382 | 22,4 | 972 | 56,9 | 277 | 16,2 | 32 | 1,9 | 45 | 2,6 | 4,5          |
| ФРУК – НЕ включены   | 705                | 81,1         |  | 176 | 25,0 | 396 | 56,2 | 103 | 14,6 | 12 | 1,7 | 18 | 2,6 | 4,3          |
| ФРУК (всего)   | 1003               | 78,0         |  | 206 | 20,5 | 576 | 57,4 | 174 | 17,3 | 20 | 2,0 | 27 | 2,7 | 4,7          |
| – в том числе ВРУК   | 472                | 82,4         |  | 108 | 22,9 | 281 | 59,5 | 64  | 13,6 | 7  | 1,5 | 12 | 2,5 | 4,0          |
| – в том числе БРУК   | 293                | 75,8         |  | 42  | 14,3 | 180 | 61,4 | 60  | 20,5 | 5  | 1,7 | 6  | 2,0 | 3,8          |
| – в том числе ПРУК   | 238                | 71,8         |  | 56  | 23,5 | 115 | 48,3 | 50  | 21,0 | 4  | 1,7 | 9  | 3,8 | 5,5          |
| – в том числе из числа ВРУК – (участники программы обучения) | 101                | 93,1         |  | 43  | 42,6 | 51  | 50,5 | 6   | 5,9  |    | 0,0 | 1  | 1,0 | 1,0          |

| Группа респондентов                           | Число респондентов | Варианты 1+2 |  | 1          |             | 2           |             | 3           |             | 4          |            | 5          |            | Варианты 4+5 |
|---|--------------------|--------------|--|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
|   |                    | %            |  | N          | %           | N           | %           | N           | %           | N          | %          | N          | %          |              |
| <b>Управленческие резервы</b>                 |                    |              |  |            |             |             |             |             |             |            |            |            |            |              |
| Региональные РУК (победители)                 | 93                 | 93,5         |  | 40         | 43,0        | 47          | 50,5        | 5           | 5,4         | 1          | 1,1        |            | 0,0        | 1,1          |
| Отраслевой резерв (участники)                 | 1554               | 74,6         |  | 355        | 22,8        | 805         | 51,8        | 255         | 16,4        | 85         | 5,5        | 54         | 3,5        | 8,9          |
| <b>Управленческие резервы (всего)</b>         | <b>3066</b>        | <b>77,9</b>  |  | <b>699</b> | <b>22,8</b> | <b>1688</b> | <b>55,1</b> | <b>474</b>  | <b>15,5</b> | <b>112</b> | <b>3,7</b> | <b>93</b>  | <b>3,0</b> | <b>6,7</b>   |
| <b>Уровни управления</b>                      |                    |              |  |            |             |             |             |             |             |            |            |            |            |              |
| Первичное звено                               | 439                | 72,7         |  | 114        | 26,0        | 205         | 46,7        | 93          | 21,2        | 12         | 2,7        | 15         | 3,4        | 6,2          |
| Среднее звено                                 | 1368               | 83,0         |  | 302        | 22,1        | 833         | 60,9        | 184         | 13,5        | 21         | 1,5        | 28         | 2,0        | 3,6          |
| Высшее звено                                  | 398                | 84,9         |  | 100        | 25,1        | 238         | 59,8        | 44          | 11,1        | 4          | 1,0        | 12         | 3,0        | 4,0          |
| <b>Фоновый массив</b>                         |                    |              |  |            |             |             |             |             |             |            |            |            |            |              |
| ГГС субъекта Российской Федерации             | 1110               | 41,1         |  | 67         | 6,0         | 389         | 35,0        | 311         | 28,0        | 197        | 17,7       | 146        | 13,2       | 30,9         |
| ГГС нескольких субъектов Российской Федерации | 945                | 67,0         |  | 119        | 12,6        | 514         | 54,4        | 192         | 20,3        | 42         | 4,4        | 78         | 8,3        | 12,7         |
| Участники программы ВШГУ                      | 3514               | 62,4         |  | 437        | 12,4        | 1756        | 50,0        | 895         | 25,5        | 208        | 5,9        | 218        | 6,2        | 12,1         |
| <b>Фоновый массив (всего)</b>                 | <b>5569</b>        | <b>58,9</b>  |  | <b>623</b> | <b>11,2</b> | <b>2659</b> | <b>47,7</b> | <b>1398</b> | <b>25,1</b> | <b>447</b> | <b>8,0</b> | <b>442</b> | <b>7,9</b> | <b>16,0</b>  |

**Источники:** Составлена авторами по результатам собственного исследования.

Таблица 3

**Оценка собственной управленческой готовности. Распределение ответов на вопрос:  
«Оцените свою карьерную готовность»**

| Группа респондентов  | Число респондентов | Варианты 1+2 |      | 1   |      | 2    |      | 3   |     | 4  |     |
|--|--------------------|--------------|------|-----|------|------|------|-----|-----|----|-----|
|  |                    | %            | N    | %   | N    | %    | N    | %   | N   | %  | N   |
| <i>Управленческие резервы</i>                              |                    |              |      |     |      |      |      |     |     |    |     |
| Школа губернаторов   | 339                | 90,6         | 30,1 | 102 | 60,5 | 205  | 6,2  | 21  | 3,2 | 11 | 3,2 |
| Резерв под патронажем Президента Российской Федерации      | 77                 | 96,1         | 41,6 | 32  | 54,5 | 42   | 3,9  | 3   | 0,0 |    | 0,0 |
| ФРУК_кандидаты   | 1708               | 91,6         | 25,4 | 433 | 66,3 | 1132 | 7,1  | 121 | 1,3 | 22 | 1,3 |
| ФРУК_НЕ включены   | 705                | 91,6         | 27,0 | 190 | 64,7 | 456  | 7,1  | 50  | 1,3 | 9  | 1,3 |
| ФРУК (всего)   | 1003               | 91,6         | 24,2 | 243 | 67,4 | 676  | 7,1  | 71  | 1,3 | 13 | 1,3 |
| - в том числе ВРУК   | 472                | 92,6         | 30,1 | 142 | 62,5 | 295  | 5,5  | 26  | 1,9 | 9  | 1,9 |
| - в том числе БРУК   | 293                | 92,5         | 20,8 | 61  | 71,7 | 210  | 7,2  | 21  | 0,3 | 1  | 0,3 |
| - в том числе ПРУК   | 238                | 88,7         | 16,8 | 40  | 71,8 | 171  | 10,1 | 24  | 1,3 | 3  | 1,3 |
| - в том числе из числа ВРУК (участники программы обучения) | 101                | 96,0         | 44,6 | 45  | 51,5 | 52   | 1,0  | 1   | 3,0 | 3  | 3,0 |

| Группа респондентов                           | Число респондентов | Варианты 1+2 | 1  |  | 2                                      |   | 3  |      | 4    |      |
|---|--------------------|--------------|--|--|--|---|--|------|------|------|
|   |                    |              | Лотов(а) занять должность значительно выше текущей | Лотов(а) занять должность выше текущей | Лотов(а) занять должность выше текущей | Лотов(а) занять должность, сопоставимую с текущей | Не готов(а) к карьерным перемещениям в ближайшей перспективе |      |      |      |
|   |                    | %            | %  | %                                      | %                                      | %   | %  | N    | N    | N    |
| <b>Управленческие резервы</b>                 |                    |              |  |  |  |   |  |      |      |      |
| Региональные РУК (победители)                 | 93                 | 100,0        | 53   | 40                                     | 43,0                                   |   |  | 0,0  |      | 0,0  |
| Отраслевой резерв (участники)                 | 1554               | 92,0         | 602  | 827                                    | 53,2                                   | 91  | 34   | 5,9  | 2,2  | 2,2  |
| <b>Уровни управления</b>                      |                    |              |  |  |  |   |  |      |      |      |
| Первичное звено                               | 439                | 90,7         | 105  | 293                                    | 66,7                                   | 38  | 3  | 8,7  | 0,7  | 0,7  |
| Среднее звено                                 | 1368               | 92,4         | 392  | 872                                    | 63,7                                   | 88  | 16   | 6,4  | 1,2  | 1,2  |
| Высшее звено                                  | 398                | 92,2         | 120  | 247                                    | 62,1                                   | 19  | 12   | 4,8  | 3,0  | 3,0  |
| <b>Фоновый массив</b>                         |                    |              |  |  |  |   |  |      |      |      |
| ГГС субъекта Российской Федерации             | 1110               | 69,7         | 115  | 659                                    | 59,4                                   | 212   | 124  | 19,1 | 11,2 | 11,2 |
| ГГС нескольких субъектов Российской Федерации | 945                | 69,9         | 160  | 501                                    | 53,0                                   | 170   | 114  | 18,0 | 12,1 | 12,1 |
| Участники программы ВШГУ                      | 3514               | 73,4         | 621  | 1960                                   | 55,8                                   | 614   | 319  | 17,5 | 9,1  | 9,1  |

**Источники:** Составлена авторами по результатам собственного исследования.

Интересно, что уверенность в перспективах служебного роста выше у участников резервов – руководителей среднего (83,0%) и высшего звена (84,9%) по сравнению с руководителями первичного звена (72,7%), хотя вероятность попадания в карьерные тупики (исходя из особенностей построения иерархических организационных структур) у первых двух групп должна быть выше. Наименьшая удовлетворенность перспективами служебного роста характерна для госслужащих – представителей субъекта Российской Федерации. Среди госслужащих субъекта Российской Федерации, однозначно уверенных в наличии таких перспектив только 41,1%, а ответивших, что «перспектив практически нет» – 17,7% и «затруднившихся с ответом» (что также можно интерпретировать как скорее отрицательный ответ) – 13,2%. Таким образом, почти треть региональных госслужащих фрустрированы перспективами своего служебного роста.

Анализ ответов на вопрос о готовности занять более высокую управленческую должность показывает довольно высокую степень уверенности представителей всех без исключения кадровых резервов. Готовы занять должность «значительно выше текущей» или «выше текущей» более 90% всех резервистов независимо от уровня и вида резерва. При этом доля госслужащих, не являющихся участниками резервов, составляет порядка 70%.

С одной стороны, этот факт можно интерпретировать как уверенность в себе, но с другой, это может являться потенциальной проблемой для госслужащих, годами не получающих продвижения по службе, несмотря на убежденность в том, что они это заслужили.

Соотношение полученных данных при ответе на вопрос о собственной управленческой готовности (табл. 3) с ответами на вопрос о перспективах служебного роста (табл. 2) можно также интерпретировать как то, что число руководителей, уверенных в своей готовности занять более высокие управленческие позиции, устойчиво выше числа тех руководителей, которые уверены в действительно реальных перспективах служебного роста. Данное расхождение может отражать как проблему непрозрачности карьерных траекторий и условий продвижения по службе, так и определенную переоценку своих возможностей, что также может быть результатом не до конца понятных и объективных требований к руководителям для карьерного роста. Необходимо найти консенсус между субъективным представлением участников резервов о своей управленческой готовности и их реальной востребованностью в системе госуправления. Решению данной задачи поспособствует формирование единого карьерного пространства как минимум для представителей органов публичной власти, а в перспективе – для сотрудников всех организаций, работодателем которых выступает государство.

*Этап оценки эффективности резерва* является в тот или иной момент времени обязательным и завершающим этапом работы с кадровым резервом, после чего начинается новый цикл формирования и подготовки резерва.

Как известно, любая деятельность представляет собой особую целостную систему, включающую взаимосвязь и взаимовлияние мотивов, целей, задач, действий и ожидаемых результатов (Леонтьев, 1971). Так же и при

оценке эффективности деятельности по формированию и использованию кадрового резерва нельзя не учитывать те характеристики, без которых оценка эффективности будет неполной. Это требует увязки смысло- и целеполагания с получаемыми в итоге результатами. С точки зрения управленческого цикла формирование и использование кадрового резерва необходимо рассматривать как единый динамичный процесс, направленный на достижение специфического результата.

Описание формирования и использования резерва с точки зрения процессного подхода обеспечит большую ориентированность на достижение не только итоговых, но и промежуточных результатов. А это будет способствовать своевременной корректировке, повышению уровня согласованности и скоординированности действий на всех этапах работы с резервом.

Оценка эффективности кадровых резервов – вопрос достаточно дискуссионный, на чем авторы статьи неоднократно фокусировали внимание в своих исследованиях (Шебураков, 2010, 2019; Шебураков, Татарина, 2021). Более того, в принятой еще в 2017 г. «Общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации»<sup>4</sup> (подготовленной в том числе при участии авторов настоящего исследования) были предложены достаточно конкретные критерии оценки эффективности работы с резервами. Так, двумя взаимоуравновешивающими показателями эффективности работы по формированию и использованию резерва должны быть соотношение численности лиц, назначенных из резерва, с общей численностью резерва, и соотношение общего числа целевых должностей, на которые формируется резерв, с числом назначений на эти должности из резерва. С одной стороны, это будет способствовать более качественному отбору в резерв, более тщательной подготовке участников резерва, более ответственному отношению к численности резерва (избыточная численность как раз затрудняет качественную работу с резервом, в том числе в силу ресурсоемкости). С другой, это поможет применению резерва как ключевой технологии управления карьерой в парадигме человекоцентричности и партнерства сотрудников (или лиц, включенных в резервы) и организации (или системы органов публичной власти), что предъявляет определенные требования к массовому охвату в применении данной технологии. При этом необходимо обратить внимание, что даже эти два взаимодополняющих параметра оценки качества работы с резервом не будут действенными без соблюдения определенных условий.

В настоящее время на государственной гражданской службе разрешено включение в резерв государственного органа в любой момент времени любого количества кандидатов (при формальном соблюдении требований к проведению конкурсных процедур). С одной стороны, это привело к впечатляющим показателям назначения на должности гражданской службы

<sup>4</sup> «Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации» (одобрена Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, протокол от 29.11.2017 N 5). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_306332/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_306332/)

именно из резерва. Так, в докладах Минтруда России о состоянии государственной гражданской службы Российской Федерации (2019, 2020)<sup>5</sup> отмечается, что суммарная численность назначенных на должности гражданской службы из числа лиц, включенных в кадровые резервы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, практически не меняется и составляет примерно 33% от общего числа лиц, включенных в кадровые резервы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В федеральных органах исполнительной власти данный показатель немного выше – 37%. При этом для практиков и экспертного сообщества давно не является секретом то, что использование резерва на гражданской службе стало лазейкой для обхода обязательных конкурсных процедур на замещение вакантных должностей.

В качестве другого примера можно привести данные о назначаемости участников после прохождения программы подготовки кадрового управленческого резерва («школа губернаторов»). На момент написания настоящей статьи доля назначений на целевые управленческие должности (собственно должности глав субъектов Российской Федерации) уже составила более 57% – 51 состоявшееся назначение. С учетом не только управленческого, но и политического веса таких назначений эффективность использования данного кадрового резерва можно считать очень высокой, а результативность – невероятно высокой. При этом если рассчитывать долю лиц, получивших назначения из числа включенных в резерв (прошедших подготовку), то в данном случае целесообразно учитывать назначения не только на позиции высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, но и на другие высокие управленческие позиции в системе публичного управления.

Выбор параметров оценки эффективности и результативности, в том числе качества работы с резервом, наряду с обоснованными и продуманными требованиями к процедуре формирования резерва сложно переоценить. Сквозная роль принципа эффективности обеспечивается оценкой уже не столько результативности самого резерва, сколько качества работы с резервом на разных этапах, для чего могут использоваться соответствующие промежуточные показатели. Их целесообразно идентифицировать относительно каждого из ключевых этапов работы с резервом.

На этапе планирования, и в том числе целеполагания, это могут быть показатели учета необходимых целевых должностей, на которые формируется резерв, в соотношении со всеми управленческими или иными должностями, в назначении на которые может возникнуть потребность в текущей или среднесрочной перспективе.

На этапе привлечения и отбора в резерв показателями могут выступать численность кандидатов в соотношении с количеством мест в резерве, динамика среднего рейтинга кандидатов по годам или рейтинг кандидатов в зависимости от субъекта выдвижения (при использовании сопоставимых

<sup>5</sup> URL: <https://mintrud.gov.ru/docs> (дата обращения: 09.02.2024).

результатов оценки). На этапе подготовки применяются показатели качества обучения, начиная с модели Киркпатрика, eNPS и заканчивая инновационными моделями, такими как «Пульс ЛПП»<sup>6</sup> или другими. Примеры показателей использования резерва, приведенные выше, как правило, выступают ключевыми показателями эффективности работы с резервом в целом. Однако в их числе могут быть показатели, связанные не только с назначением, но и с вовлечением в решение задач развития, а также показатели инновационного потенциала участников резерва до включения в резерв и после.

Особое внимание имеет смысл уделить именно связанности процессов подготовки кадров и назначений по результатам или в процессе подготовки, что сегодня является не столько отсылкой к советской кадровой практике, сколько ее переосмыслением на новом этапе российской государственности в условиях существующих вызовов. Вероятно, что именно такой подход стал еще одной причиной высокой назначаемости из кадрового управленческого резерва, что обеспечивается тесной связью содержания и замысла образовательной программы, в которой принимают участие участники резерва, и ее результатов с процессом принятия кадровых решений. Собственно, именно отбор для участия в образовательной программе ВШГУ РАНХиГС и ее успешное завершение становятся определяющими факторами фактического рассмотрения руководителя как реального кандидата на выдвижение. В советский период подготовка управленческих кадров и продвижение по карьерной лестнице были частями единого неразрывного кадрового процесса. В этой связи на современном этапе будет разумным переосмыслить некоторые полезные практики из прошлого нашей страны в контексте эффективной реализации кадровой политики на новом витке развития и функционирования государства.

## Выводы

Требования к осмысленности и проактивности кадровой политики могут быть выполнены на условиях более системного подхода к формированию кадровых и управленческих резервов, предполагающего их взаимодополнение, а не дублирование. Возможности для создания подобной матричной структуры кадровых резервов, в том числе с использованием существующих информационно-технологических решений, способных воплотить идею общего карьерного пространства в публичной сфере, сегодня становятся крайне актуальными. Реализация таких решений позволит четче определять предназначение конкретного кадрового резерва и его соотношение с другими резервами в системе государственного и муниципального управления.

<sup>6</sup> «Пульс-ЛПП» – опросник обратной связи по результатам обучения, применяемый в ВШГУ РАНХиГС. С его помощью можно определить влияние на развитие управленческих компетенций участников отдельных элементов программы (контента, форматов и спикеров). Это, в свою очередь, позволяет оцифровать как интенсивность развития каждой из компетенций по группе в целом, так и накопить данные о развитии тех или иных компетенций у каждого отдельного слушателя.

Сегодня уже очевидно, что требуется не только переосмысление всей разновидности кадровых резервов, формируемых государством в лице его отдельных государственных органов и иных структур, но и уточнение методологических оснований работы с резервами. Это не означает создания единственно верной модели, по которой будут формироваться все резервы, и тем более – создания единого резерва, который включает в себя все остальные. Однако понимание ключевых элементов работы с резервом, начиная с его планирования, смысло- и целеполагания и заканчивая оценкой эффективности, позволит существенно повысить качество такой работы на системной основе.

При стремлении к человекоцентричности государственного управления особую важность приобретает субъективно-объективное измерение эффективности резерва, когда его формирование несет в себе также смысл личностной самореализации участников резервов, раскрытия их индивидуальных талантов и повышения общей эффективности государства за счет накопления, развития и использования человеческого потенциала. Ориентация на оба вектора использования потенциала кадрового резерва как кадровой технологии позволит трансформировать его роль в существенном повышении качества кадрового состава институтов публичной власти.

Наконец, институционализация кадровых технологий, включая и качество нормативно-правового обеспечения их реализации, не даст нужного эффекта, если не будет учитывать восприятие конкретных акторов в лице представителей как административной элиты, так и социума. Повышение престижа включения в резерв обеспечивает и качество человеческого ресурса, вовлеченного в кадровый цикл, и поддержку со стороны лиц, принимающих кадровые решения, и вовлеченность и качество методического обеспечения со стороны экспертного сообщества, и одобрение со стороны общественного мнения.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

---

1. Karoso S., Riinawati R., Ilham R.N., Rais R.G.P., Latifa D. Analyzing the Relationship of Work Environment and Quality of Work Life on Employee Performance: The Mediating Role of Organizational Commitment // *Journal of Madani Society*. Vol. 1, no. 3. P. 167–173.
2. Mouratidou M., Grabarski M.K., Donald W.E. Intelligent careers and human resource management practices: qualitative insights from the public sector in a clientelistic culture // *Journal of Work-Applied Management*. 2023. November.
3. Srimulyani V.A. Talent Management dan Konsekuensinya terhadap Employee Engagement dan Employee Retention // *INOBIIS: Jurnal Inovasi Bisnis dan Manajemen Indonesia*. 2020. Vol. 3, no. 4. P. 538–552.

4. Sternberg R.J. Giftedness does not reside within a person: defining giftedness in society is a three-step process // *Roeper Review*. 2023. Vol. 45, no. 1. P. 50–60.
5. Алтухова Н.Ф., Васильева Е.В., Мирзоян М.В. Компетентностный подход в управлении кадрами государственной службы на основе онтологий // *Бизнес-информатика*. 2018. Т. 43, № 1. С. 17–27. DOI: 10.17323/1998-0663.2018.1.17.27
6. Аржанухин С.В., Зерчанинова Т.Е. Организационные патологии управления кадровым резервом на государственной гражданской службе // *Научный вестник Уральской академии государственной службы*. 2012. Т. 18, № 1. С. 52–55.
7. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М.: Московский общественный научный фонд, 2000.
8. Барабашев А.Г., Стружак Е.П. Формирование резерва управленческих кадров в субъектах Российской Федерации // *Вестник Московского университета*. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2009. № 4.
9. Бахтаирова Е.А. Кадровый резерв на государственной гражданской службе: проблемы теории и практики // *Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права)*. 2014. № 4. С. 12.
10. Башуров В.Б. Проблемы административно-правового регулирования отношений по формированию кадрового резерва федерального государственного органа и пути их решения // *Научный вестник Омской академии МВД России*. 2019. Т. 72, № 1.
11. Волкова А.В., Кузьминов М.М., Митрякова О.Л., Русакова М.М., Факторович А.А. Формирование резерва руководящих кадров образовательных и научных организаций // *Высшее образование в России*. 2022. Т. 31, № 5. С. 9–24.
12. Губарева Н.С. Проблемы формирования кадрового резерва государственной и муниципальной службы в Российской Федерации // *Вестник Поволжского института управления*. 2017. Т. 17, № 4.
13. Дмитриева Е.О., Барнаева В.А. Компетентностные технологии организации работы с кадровым резервом в органах государственной и муниципальной власти // *Региональное развитие*. Самара, 2014. Т. 2. С. 56–62.
14. Долженкова Е.В. Историографический обзор кадровой политики России: советский период // *Новый ракурс*. 2012. № 5.
15. Захаров Н.И. Мотивационное управление в социально-экономических системах. М.: Изд-во РАГС, 2000.
16. Зверева И.В. Сравнительная характеристика правового регулирования кадрового резерва на государственной гражданской службе, военной службе и на государственной службе иных видов // *Вестник науки и образования*. 2017. Т. 1, № 6 (30).
17. Ирхин Ю.В. Опыт и международное значение инновационного управленческого конкурса «Лидеры России» как генератора современных компетенций и социального лифта // *Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество*. 2019. № 2–2.

18. Ищенко Н.И., Рехина Г.Г. Особенности прогнозирования перспективной потребности в молодых специалистах для предприятий атомной отрасли // Открытое образование. 2013. № 4.
19. Ковтков Д.И., Кузнецов В.И. Правовые проблемы формирования резерва кадров на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2019. № 11.
20. Комиссаров А.Г., Брызгалин В.А. Специфика компетенций высших управленческих кадров в России: кейс конкурса «Лидеры России» // Российский журнал менеджмента. 2022. № 4. С. 524–545. URL: <https://doi.org/10.21638/srbu18.2022.404>
21. Леонтьев А.Н. Потребности, мотивы и эмоции. М.: МГУ, 1971.
22. Мирзоян К.А. Технологии формирования и развития кадрового резерва на государственной гражданской службе // Вестник экспертного совета. 2020. Т. 23, № 4. С. 35–39.
23. Мохов В.П. Номенклатура как политический институт в истории советского общества второй половины XX века // Управленческое консультирование. 2005. № 1. С. 94–111.
24. Налимов Р.Ю. Структура управления кадровым резервом государственных органов Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические Науки. 2019. № 1. С. 77–86.
25. Нелюбин Н.И. Компетентностный подход: фонтанирующая полисемия на фоне методологической недостаточности // Ценности и смыслы. 2014. Т. 33, № 5. С. 75–83.
26. Нисневич Ю.А. Регенерация номенклатуры как правящего социального строя. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.
27. Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации (одобрена Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, протокол от 29.11.2017 N 5). URL.: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_306332/»\\_306332/?ysclid= lktuo2qn9f100481831](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_306332/»_306332/?ysclid= lktuo2qn9f100481831)
28. Охотский Е.В., Сулемов В.А. Формирование государственной кадровой политики: концептуальные основы, цели, приоритеты // Государственная кадровая политика и механизм ее реализации. М., 1998.
29. Палитай И.С., Попова С.Ю., Селезнева А.В. Рекрутирование молодых политических лидеров в современной России: каналы, формы, технологии // Вестн. Том. гос. ун-та. 2020. № 455.
30. Переосмысление роли HR. Серия «Harvard Business Review: 10 лучших статей». М.: Альпина Паблишер, 2021.
31. Плиева Л.Б. Методы отбора кандидатов в кадровый резерв государственной службы // Вестник экспертного совета. 2016. Т. 5, № 2.

32. Польшина Т.Г. Правовое регулирование использования резерва управленческих кадров // Вестник Поволжского института управления 2017. Т. 17, № 1.
33. Пугачева Н.В. Кадровый резерв государственного органа: проблемы эффективности использования // Государственная служба. 2022. Т. 137, № 3.
34. Свирина Л.Н. К вопросу о развитии института федерального резерва управленческих кадров для государственной службы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 3.
35. Трунина Е.В., Абрамкина М.А. К проблеме формирования кадрового резерва для государственной гражданской службы // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4, № 7.
36. Шарин В.И. Кадровый резерв государственной гражданской службы РФ: положение дел и перспективы // Известия УрГЭУ. 2015. Т. 58, № 2.
37. Шебураков И.Б. Оптимальная модель работы с кадровым резервом с точки зрения стратегии развития организации // Актуальные проблемы экономики и управления: теория и практика. Материалы научной конференции (г. Вологда, 14–15 апреля 2005 г.). Вологда: Легия, 2005.
38. Шебураков И.Б. Резервы управленческих кадров в Российской Федерации как инструмент развития кадрового состава сферы государственного управления // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2019.
39. Шебураков И.Б., Татарина Л.Н. Кадровые резервы в Российской Федерации. (Научные доклады: государственное управление). М.: Дело, 2021.

## REFERENCES

1. Afanasyev, M.N. (2000) *Clientelism and Russian statehood*. Moscow: Moscow Public Scientific Foundation. (In Russian).
2. Altukhova, N.F., Vasileva, E.V. and Mirzoyan, M.V. (2018) 'Competence-based approach to managing staff in public administration based on ontologies', *Business Informatics*, 1(43), pp. 17–27. DOI: 10.17323/1998-0663.2018.1.17.27 (In Russian).
3. Arzhanukhin, S.V. and Zerchaninova, T.E. (2012) 'Organizational pathologies of personnel reserve management in the state civil service', *Scientific Bulletin of the Ural Academy of Public Service*, 1 (18), pp. 52–55. (In Russian).
4. Bakhtairova, E.A. (2014) 'Personnel reserve in the state civil service: Problems of theory and practice', *News of the Irkutsk State Economic Academy* (Baikal State University of Economics and Law), 4, p. 12. (In Russian).

5. Barabashev, A.G. and Struzhak, E.P. (2009) 'Formation of a reserve of managerial personnel in the constituent entities of the Russian Federation', *Bulletin of Moscow University Ser. 21 Management (state and society)*, 4. (In Russian).
6. Bashurov, V.B. (2019) 'Problems of administrative and legal regulation of relations in the formation of a personnel reserve of a federal government body and ways to solve them', *Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 1 (72). (In Russian).
7. Dmitrieva, E.O. and Barnaeva, V.A. (2014) 'Competence-based technologies for organizing work with the personnel reserve in state and municipal authorities', *Regionalnoe razvitie*, Samara, 2, pp. 56–62. (In Russian).
8. Dolzhenkova, E.V. (2012) 'Historiographical review of Russian personnel policy: The Soviet period', *Novyi Rakurs*, 5. (In Russian).
9. Gubareva, N.S. (2017) 'Problems of forming a personnel reserve for state and municipal services in the Russian Federation', *Bulletin of the Volga Region Institute of Management*, 17(4).
10. Irkhin, Yu.V. (2019) 'Experience and international significance of the innovative management competition "Leaders of Russia" as a generator of modern competencies and social lift', *Greater Eurasia: development, security, cooperation*, 2–2, pp. 699–703. (In Russian).
11. Ishchenko, N.I. and Rekhina, G.G. (2013) 'Features of forecasting the future need for young specialists for nuclear industry enterprises', *Otkrytoe Obrazovanie*, 4. (In Russian).
12. Karoso, S., Riinawati, R., Ilham, R.N., Rais, R.G.P. and Latifa, D. (2022) 'Analyzing the relationship of work environment and quality of work life on employee performance: The mediating role of organizational commitment', *Journal of Madani Society*, 1(3), pp. 167–173.
13. Komissarov, A.G. and Bryzgalin, V.A. (2022) 'Specifics of competencies of senior management personnel in Russia: the case of the "Leaders of Russia" competition', *Russian Management Journal*, 4, pp. 524–545. DOI: 10.21638/spbu18.2022.404 (In Russian).
14. Kovtkov, D.I. and Kuznetsov, V.I. (2019) 'Legal problems of forming a personnel reserve in the state civil service', *Jurnal Rossiyskogo Prava*, 11. (In Russian).
15. Leontiev, A.N. (1971) *Needs, motives and emotions*. Moscow: MSU. (In Russian).
16. Mouratidou, M., Grabarski, M.K. and Donald, W.E. (2023) 'Intelligent careers and human resource management practices: qualitative insights from the public sector in a clientelistic culture', *Journal of Work-Applied Management*. November.
17. Mirzoyan, K.A. (2020) 'Technologies of formation and development of the personnel reserve in the state civil service', *Bulletin of the Expert Council*, 4 (23), pp. 35–39. (In Russian).

18. Mokhov, V.P. (2005) 'Nomenklatura as a political institution in the history of Soviet society in the second half of the XX century', *Management consulting*, 1, pp. 94–111. (In Russian).
19. Nalimov, R.Yu. (2019) 'Structure of personnel reserve management of state bodies of the Russian Federation', *Vestn. Moscovskogo Universiteta, Ser. 12, Political Sciences*, 1, pp. 77–86. (In Russian).
20. Nelyubin, N.I. (2014) 'Competence-based approach: gushing polysemy against the background of methodological insufficiency', *Values and meanings*, 5 (33), pp. 75–83. (In Russian).
21. Nisnevich, Yu.A. (2015) *Regeneration of the nomenklatura as the ruling social system*. Moscow: HSE. (In Russian).
22. Okhotsky, E.V. and Sulemov, V.A. (1998) 'Formation of state personnel policy: conceptual foundations, goals, priorities', in: *State personnel policy and the mechanism for its implementation*. Moscow: RANEPa. (In Russian).
23. Palitay, I.S., Popova, S.Yu. and Selezneva, A.V. (2020) 'Recruiting young political leaders in modern Russia: channels, forms, technologies', *Vestnik Tomskogo Universiteta*, 455. (In Russian).
24. Plieva, L.B. (2016) 'Methods for selecting candidates for the personnel reserve of the civil service', *Bulletin of the Expert Council*, 2 (5). (In Russian).
25. Polynina, T.G. (2017) 'Legal regulation of the use of the reserve of managerial personnel', *Bulletin of the Volga Region Institute of Management*, 17(1). (In Russian).
26. Pugacheva, N.V. (2022) 'Personnel reserve of a state body: problems of efficient use', *Public Service*, 3 (137). (In Russian).
27. *Rethinking the role of HR* (2021) Harvard Business Review Series: Top 10 Articles. Transl. from English. Moscow: Alpina Publisher. (In Russian).
28. Sharin, V.I. (2015) 'Personnel reserve of the state civil service of the Russian Federation: state of affairs and prospects', *Izvestia*, 2 (58). (In Russian).
29. Sheburakov, I.B. (2019) 'Reserves of managerial personnel in the Russian Federation as a tool for the development of personnel in the sphere of public administration', *Bulletin of the Russian Peoples' Friendship University. Series: State and municipal administration*.
30. Sheburakov, I.B. (2005) 'The optimal model of working with the personnel reserve from the point of view of the organization's development strategy', *Current problems of economics and management: theory and practice*. Materials of the scientific conference. Vologda, April 14–15, 2005. Vologda: Legia.
31. Sheburakov, I.B. and Tatarinova, L.N. (2021) *Personnel reserves in the Russian Federation. Research reports: public administration*. Moscow: Delo. (In Russian).
32. Srimulyani, V.A. (2020) 'Talent Management dan Konsekuensinya terhadap Employee Engagement dan Employee Retention', *INOBIIS: Jurnal Inovasi Bisnis dan Manajemen Indonesia*, 3(4), pp. 538–552.

33. Sternberg, R.J. (2023) 'Giftedness does not reside within a person: defining giftedness in society is a three-step process', *Roeper Review*, 45(1), pp. 50–60.
34. Svirina, L.N. (2018) 'On the issue of developing the institution of a federal reserve of managerial personnel for the public service', *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 3.
35. Trunina, E.V. and Abramkina, M.A. (2018) 'On the problem of forming a personnel reserve for the state civil service', *Bulletin of Science and Practice*, 4(7). (In Russian).
36. Volkova, A.V., Kuzminov, M.M., Mitryakova, O.L., Rusakova, M.M. and Faktovich, A.A. (2022) 'Formation of a reserve of management personnel in educational and scientific organizations', *Higher Education in Russia*, 31(5), pp. 9–24. (In Russian).
37. Zakharov, N.I. (2000) *Motivational management in socio-economic systems*. Moscow: RANEPА.
38. Zvereva, I.V. (2017) 'Comparative characteristics of the legal regulation of personnel reserve in the state civil service, military service and other types of public service', *Bulletin of Science and Education*, 6(30). Vol. 1. (In Russian).

## OFFICIAL DOCUMENTS

---

1. General concept of the formation and use of reserves of management personnel in the Russian Federation (approved by the Commission under the President of the Russian Federation on issues of civil service and reserve of management personnel, protocol dated November 29, 2017, N 5). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_306332/»\\_306332/?ysclid=lktuo2qn9f100481831](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_306332/»_306332/?ysclid=lktuo2qn9f100481831)

Статья поступила в редакцию 16.11.2023;  
одобрена после рецензирования 06.02.2024;  
принята к публикации 15.02.2024.

Научная статья

УДК: 35.073.5; 004.6

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-39-60

## СПЕЦИФИКА ПРОИЗВОДСТВА И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БОЛЬШИХ ДАННЫХ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

**Шевцова Инесса Витальевна<sup>1</sup>,  
Днепровская Наталья Витальевна<sup>2, 3</sup>**

<sup>1</sup> Кандидат экономических наук, доцент кафедры математических методов и информационных технологий в управлении, факультет государственного управления, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова; 119991, г. Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4; Shevtsova@sra.msu.ru; ORCID: 0000-0003-1518-6277

<sup>2</sup> Доктор экономических наук, доцент департамента бизнес-информатики, Высшая школа бизнеса, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20;

<sup>3</sup> Профессор кафедры бизнес-информатики, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; 125167, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49/2; ndneprovskaya@hse.ru; ORCID: 0000-0002-9600-8474

**Аннотация:** Практика использования больших данных (далее – БД) частными и государственными организациями сильно отличается. Это обуславливает проблему доступа к передовым технологиям и методам БД частного бизнеса при решении задач госуправления. Потенциал БД востребован в госуправлении, а технологиями и методами работы с БД главным образом располагает частный бизнес. Исследование барьеров распространения технологий БД в госуправлении позволит определить перспективные способы создания и использования БД государственными организациями. Из научной и деловой литературы для анализа были отобраны российские и зарубежные кейсы производства и применения БД в госуправлении. Выявлены барьеры, ограничивающие работу с БД в госуправлении, включающие нормативно-правовое регулирование, особенности структуры и функционирования ИТ-обеспечения госуправления, требования к качеству самих данных, масштаб социально-политических задач. Анализ практики применения БД в госуправлении показал способы производства БД путем записи и регистрации данных, а также обозначил необходимость задействовать инфраструктуру частного бизнеса как наиболее масштабную. Разнообразие спо-

собою применения БД объясняется многозадачностью данных в государственном и частном секторах. Так как накопленные госорганизациями БД востребованы частным бизнесом, то создание механизма доступа к ним может стать мерой поддержки цифровой экономики на региональном и федеральном уровнях. Исследование показало высокую важность поиска способов развития и распространения БД в России для госуправления.

**Ключевые слова:** цифровая трансформация, жизненный цикл данных, производство больших данных, использование больших данных, доступ к данным, датацентризм.

**Для цитирования:** Шевцова И.В., Днепровская Н.В. Специфика производства и использования больших данных в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 1. С. 39–60. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-39-60.

Original article

## SPECIFICITY OF PRODUCTION AND USAGE OF BIG DATA IN PUBLIC ADMINISTRATION

**Inessa V. Shevtsova<sup>1</sup>,**  
**Natalya V. Dneprovskaya<sup>2, 3</sup>**

<sup>1</sup> Ph.D. (in Economics), Associate Professor at the Department of Mathematical Methods and Information Technologies in Management, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University; 27-4, Lomonosovsky Av., 119991 Moscow, Russia; Shevtsova@spa.msu.ru; ORCID: 0000-0003-1518-6277

<sup>2</sup> Doctor of Economics, Associate Professor at the Department of Business Informatics, Graduate School of Business, HSE University; 20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russia;

<sup>3</sup> Professor at the Department of Business Informatics, Financial University under the Government of Russian Federation; 49/2, Leningradskiy Av., 125167 Moscow, Russia; ndneprovskaya@hse.ru; ORCID: 0000-0002-9600-8474

**Abstract:** Differences in the practice of Big Data (BD) usage between the private and public sectors are causing a problem of public administration access to advanced BD technologies and methods used in business. The high potential of BD is in demand by public organizations while private businesses hold these technologies and methods. The study of barriers to the dissemination of a practice of BD usage in public administration allows identification of possibilities and directions for BD production and use by public

organizations. Russian and foreign cases of production and incorporation of BD in public administration for their analysis were selected from scientific and business sources. The barriers limiting work with BD in public administration are identified: a legal regulation of BD implementation, the structure and functioning of the IT infrastructure of public administration, requirements for the quality of data as content, and the scope and scale of socio-political development problems in public administration. Analysis of BD application in public administration has shown the ways of BD production, such as signal reception and data entry, as well as the necessity of using the IT infrastructure of business. Ways of implementing BD vary due to their multitasking in the public and private sectors. Since BD accumulated by public organizations is in demand by private businesses, providing a data access mechanism can be an approach to enhancing the digital economy at the local and state levels. The study demonstrates the high importance of finding the ways to develop and disseminate BD for public authorities.

**Keywords:** digital transformation, life cycle of data, production of big data, usage of big data, data access, datacentrism.

**For citation:** Shevtsova, I.V. and Dneprovskaya, N.V. (2024) 'Specificity of production and usage of big data in public administration', *Public Administration Issues*, 1, pp. 39–60. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-39-60. (In Russian).

**JEL Classification:** K23, M15.

## Введение

В ходе цифровизации формируется цифровое измерение общественного пространства и возникает возможность накапливать и применять большие данные (далее – БД) в государственном управлении и бизнесе (Maciejewski, 2017; Shah et al., 2021). Большие данные характеризуются большим объемом, высокой скоростью обновления и разнородностью. Они генерируются при использовании интернета вещей, цифровых платформ, веб- и мобильных приложений или другими способами (Becker, 2014). Бизнесом активно задействуются возможности БД для повышения своей эффективности, разработаны технологии и методы работы с ними (Faroukhi et al., 2020). Перед государственными организациями помимо операционных задач стоят стратегические задачи по информационному обеспечению принятия политических решений, содействию росту цифровой экономики, созданию новых сфер профессиональной занятости граждан (Shah et al., 2021). Использование БД в госуправлении должно улучшить жизнь людей за счет создания цифровых сервисов, повышающих удобство получения государственных услуг, и появления бизнес-моделей, обеспечивающих граждан новыми рабочими местами через цифровые платформы (International Labour Organization, 2021).

Для успешного применения БД большое значение имеет формирование в государственной организации культуры данных (Щербак, Шмелева, 2022), принятие организацией политики управления на основе дан-

ных (Pathak et al., 2018). Технологический фундамент успеха цифровой экономики составляют сквозные цифровые технологии, такие как искусственный интеллект, распределенный реестр и др. В цифровой экономике ведущая роль в технологическом развитии БД принадлежит коммерческим компаниям. По данным Всемирной организации интеллектуальной собственности<sup>1</sup>, за 2010–2020 гг. частными организациями было подано около 43 тыс. патентных заявок на изобретения в области технологий БД. По факту бизнес располагает 88% интеллектуальных прав на технологии по работе с большими данными.

## Постановка научной проблемы

Опыт использования больших данных в госуправлении является пока еще редким среди российских госорганизаций (Талапина, Козяр, 2023). Успешные практики госорганизаций по применению БД реализуются, как правило, с привлечением частных компаний (Щербак, Шмелева, 2022). Передовые технологии и методы производства и применения БД созданы в секторе частного бизнеса (Maciejewski, 2017). Исследователи указывают на необходимость перенимать практики из бизнеса для работы с БД в госуправлении.

Прямому трансферу технологий и методов из бизнеса в госуправление препятствует специфика госуправления, не позволяющая применять рыночные механизмы частного сектора. Использование новых информационных ресурсов и процессов в госуправлении, по сравнению с частным бизнесом, осложняется инертностью нормативно-правового регулирования и бюрократией. Предъявляются высокие требования к качеству информационной поддержки принятия решений в госуправлении, что объясняется масштабом влияния этих решений на общество и их существенными последствиями для социально-экономического развития. Кроме того, государственный сектор в России подвергается негативному влиянию ограничительных мер со стороны иностранных поставщиков технологий (Щербак, Шмелева, 2022).

*Научная проблема заключается в ограниченной эффективности создания и использования БД в госуправлении, что обусловлено его спецификой, препятствующей трансферу технологий и методов БД из частного бизнеса. Выявление специфики производства и применения БД в госсекторе позволит определить перспективные способы создания, использования и распространения БД в госуправлении.*

Особенности использования частным бизнесом БД рассматриваются в моделях жизненного цикла данных, описывающих последовательность этапов работы с данными, соответствующие им функции и получаемые результаты обработки данных. Авторы С. И. Х. Шах, В. Перистерас и И. Магнисалис полагают, что жизненный цикл данных выступает основой для вы-

<sup>1</sup> World International Patent Organisation (WIPO). PatentScope. URL: [www.wipo.int](http://www.wipo.int)

бора подходящего инструмента в управлении данными, который обеспечит точность, полноту и доступность данных для аналитиков и других пользователей. Распространенные в ИТ-отрасли стандарты TOGAF и COBIT рассматривают процессы работы с данными как внутриорганизационные, представляя их частью архитектуры предприятия или ИТ-обеспечения (Shah et al., 2021). Однако производство и использование БД в международной практике обеспечивается экосистемой, образованной множеством компаний (Cui et al., 2020). Модель работы с данными предлагает Global Data Management Community (2017), однако описание этапов и функций по работе с данными, содержащееся в ней, обобщенное, что не позволяет непосредственно руководствоваться ею при организации работы с БД. В целом этапы жизненного цикла данных могут повторяться в разных компаниях, но процессы работы с данными, интегрированные в систему управления или цепочку создания ценности организации, будут уникальными для каждой организации. Необходимо учитывать также специфику предметной области и региональных требований (Christopherson et al., 2020). Исследователи (Shah et al., 2021) разработали специальный цикл данных для госуправления, включающий 14 этапов, обязательными из которых являются только шесть: сбор, подготовка, анализ, хранение, распространение (публикация) и использование данных. Остальные восемь этапов являются опциональными или взаимозаменяемыми при работе с БД. Во избежание избыточности при рассмотрении особенностей работы с БД в госуправлении допустимым будет распределить этапы и функции по работе с БД на две группы: производство и использование.

Цель исследования – предложить способы задействования передовых технологий и методов частного бизнеса в госуправлении. Для ее достижения решаются две основные задачи по выявлению: 1) барьеров при организации работы с БД в госуправлении; 2) способов производства и использования БД в госуправлении.

Объектом исследования является цифровая трансформация госуправления. Технологии и методы работы с большими данными в государственных информационных системах составляют предмет исследования.

## Изученность проблемы

Тематика больших данных, как и другие направления цифровой трансформации управления, становится популярной среди исследователей и практиков. Проводится оценка готовности госорганов к использованию БД по критериям развития цифровой инфраструктуры (включая телекоммуникации), ИТ, цифровых платформ в стране и степени информатизации общества по доступу граждан к мобильному интернету, количеству компьютеров в домохозяйствах (Ершов, Хохлов, 2021). Исследователи приходят к общему выводу, что высокий уровень информационной инфраструктуры – это необходимое условие для применения БД в госуправлении. В то же время рассмотренные нами проекты в разных странах показывают, что успех проектов БД возможен как в странах с высоким уровнем доступно-

сти ИТ-инфраструктуры, так и с относительно низким ИТ-уровнем. Например, в Индии система цифровой идентификации граждан Aadhaar реализована в условиях ограниченного доступа населения к ИТ-инфраструктуре (Hristova, 2023). Однако Индия с помощью БД обеспечила доступ к государственным услугам для малоимущего населения, которым недоступны современные ИТ. В научной литературе вопросы технологической готовности всесторонне рассмотрены, в то время как экономические и социально-культурные предпосылки мало исследованы.

Большое внимание уделяется изучению БД в форме цифровых следов граждан и организаций; данных мобильных приложений, социальных сетей (Шевцова, 2020), интернета вещей (Ahmed et al., 2017). В системах госуправления производятся БД разных типов, включая сигналы датчиков контроля окружающей среды, данные систем видеонаблюдения, данные электронного взаимодействия с государственными информационными системами и др. Сравнительный анализ типов БД показывает их общие определяющие характеристики в виде большого объема, высокой скорости передачи и изменчивости (Kitchin, McArdle, 2016).

Проведенное А. Н. Щербаком и С. А. Шмелевой (2022) исследование практики применения БД на региональном уровне госуправления выявило разрыв между регионами в работе с БД. Образование разрыва обусловлено тремя факторами: это объем инвестиций в ИТ-инфраструктуру региона, система подготовки ИТ-кадров в регионе и оригинальные управленческие решения. Несмотря на то, что авторы указывают на большую роль частных компаний в успешных практиках работы с БД в Москве и Санкт-Петербурге, они не рассматривают отличия работы с БД в госуправлении от частного сектора и механизмы государственно-частного партнерства для развития и распространения БД.

При исследовании больших данных в государственном и частном секторах отмечается высокая важность специфики предметной области и регионального правового регулирования, которая отражается в моделях жизненного цикла БД (Christopherson et al., 2020). Исследователи выделяют 76 моделей жизненного цикла данных (Shah et al., 2021). Обобщенная модель жизненного цикла БД в госуправлении DaLiF определяет основные этапы, применяемые операции к данным, показывает их связь с задачами госуправления (Shah et al., 2021). Однако модель не содержит описание барьеров на пути прохождения этапов БД в госуправлении, отличных от частного бизнеса, не раскрывает эффективные способы создания и использования БД в госуправлении.

БД рассматриваются как элемент концепции «государство как платформа» (см., например: Буров и др., 2018), подразумевающей внедрение системы поддержки принятия решений на основе данных. Эта концепция не описывает содержание, структуру и источник данных, а также ИТ-обеспечение для работы с ними в рамках платформы. Обзор научной литературы и деловой информации позволяет сделать вывод о том, что наблюдается пробел в исследовании барьеров при организации работы с БД и способов производства и использования БД в госуправлении.

## Материалы и методы исследования

Исследователи больших данных сталкиваются с проблемой получения доступа к фактическим данным. Международные и национальные системы статистики не ведут учет показателей по работе с БД. Поэтому в качестве статистического материала часто используются производные показатели развития отрасли, такие как количество публикаций по тематике «большие данные» (Ершова и др., 2021).

Популярным методом преодоления дефицита данных в исследованиях является проведение опросов и экспертная оценка. Теоретические и практические положения применения БД в госуправлении рассматривались нами на основе российских и зарубежных научных источников. Для целей настоящего исследования источником эмпирических данных служат представленные в научной и деловой литературе практики применения БД в госуправлении.

В научных источниках, аналитических отчетах и материалах конференций были отобраны кейсы применения БД в госуправлении с участием частного бизнеса по следующим критериям: полнота описания кейса, достигнутые результаты, воздействие результатов на общество. Авторами были собраны фактические данные из кейсов, описывающих реализацию и результат, по нескольким успешным проектам в разных странах. Внимание заслуживает система цифровой идентификации граждан Aadhaar в Индии (Muralidharan et al., 2022; Hristova, 2023), интеллектуальная транспортная система Сингапура (ИТС Сингапура)<sup>2</sup>, интеллектуальная транспортная система г. Москвы (ИТС г. Москвы)<sup>3</sup>, специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» в России (эксперимент «Самозанятые»)<sup>4</sup>. Указанные кейсы цифровизации достигли ожидаемых результатов, реализуются в разных социоэкономических условиях и технологическом контексте, что позволяет определить степень влияния тех или иных барьеров на успешность применения БД. Поскольку базу исследования составляет изучение кейсов, то основным методом научного поиска является анализ и обобщение.

Данные о темпах и масштабах развития технологий БД получены из информационных ресурсов Всемирной организации интеллектуальной собственности. Справочно-правовая система «Консультант Плюс» выступает источником нормативно-правовой информации, в которой описаны характеристики государственных информационных систем. Эти данные дополняют выступления руководителей федеральных органов исполнительной власти и государственных организаций, а также доклады и отчеты организаций, которые участвуют в разработке и эксплуатации систем в качестве подряд-

<sup>2</sup> Land Transport Authority. Singapore. URL: <https://www.lta.gov.sg/> (дата обращения: 28.02.2024).

<sup>3</sup> Постановление правительства Москвы N 597-ПП от 30.08.2017 «Об интеллектуальной транспортной системе города Москвы». URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/36851220/> (дата обращения: 28.02.2024).

<sup>4</sup> ФНС России. Налог на профессиональный доход. URL: <https://npd.nalog.ru/> (дата обращения: 28.02.2024).

чиков. Международные и национальные стандарты служат источниками по используемым форматам данных, распределенным системам хранения и обработки данных. Для исследования опыта зарубежных стран просматривались разделы сайтов госорганов и официальные порталы информационных систем в госуправлении за рубежом.

## Результаты исследования

### **Барьеры при организации работы с БД в госуправлении**

#### *Нормативно-правовое регулирование*

Использование данных в государственном секторе имеет ряд нормативно-правовых ограничений, которые не распространяются на частные компании. Требования к государственным органам по работе с данными устанавливаются большим количеством нормативно-правовых актов (далее – НПА) федерального и регионального уровня, а также отдельными ведомствами.

Проведенный поиск справочно-правовой информации среди действующих документов по ключевым словам «управление» и «большой объем данных» выявляет 468 документов федерального уровня, в том числе 33 постановления Правительства Российской Федерации, 179 приказов и 33 письма, из которых изданы Минпросвещением – 37 документов, Минтрудом – 28, Минцифрой – 26, Минфином – 23, Минэкономразвития – 19, Минобрнауки – 17. Дополнительно к НПА приняты стандарты и инструкции, которые регламентируют операционную деятельность, порядок оказания государственных услуг и пр. Поэтому для использования БД в государственном управлении требуется нормативная проработка и согласование между различными ведомствами.

#### *Специфика ИТ-обеспечения госуправления*

В 2015 г. политикой импортозамещения и технологического суверенитета информационных технологий были введены требования поэтапного перехода на отечественные аппаратно-программные средства в государственном секторе (Шувалова, 2022). Работа с БД в госуправлении представляет собой отдельный сегмент ИТ-рынка, на котором представлены российские методологические и технологические решения. Опыт работы с БД, накопленный частным бизнесом, не может быть напрямую заимствован госсектором. Тем временем санкционная политика, проводимая западными странами с 2022 г. в отношении российских компаний, подталкивает последних к переходу на отечественные ИТ и изучению опыта использования отечественных ИТ в государственных системах.

#### *Требования к качеству данных*

Помимо особого законодательного регулирования, существуют специальные требования к качеству свойств и характеристик данных, используемых в госуправлении. Базовыми критериями в оценке качества данных являются точность и полнота, они применимы и к БД. Проблема качества

БД для госуправления стоит острее, чем в частном секторе. Широко используемые БД в виде цифровых следов, социальных медиа и прочих цифровых данных, получаемых с использованием веб-сервисов или мобильных приложений, генерируются пользователями. В большинстве своем эти БД непригодны для решения задач госуправления из-за их неконтролируемого качества.

Генерация данных цифровыми платформами может подвергаться умышленному искажению алгоритмами «накруток» и ботов, что не гарантирует точности данных. При этом способы искажения могут быть весьма тривиальными. С. Векерт убедительно продемонстрировал то, как можно манипулировать данными об интенсивности дорожного движения в приложении GoogleMaps с помощью мобильных приложений, установленных на смартфонах пользователей (Weckert, 2020).

Популярные среди граждан приложения мониторинга трафика не могут быть использованы в госуправлении, несмотря на их доступность и условную бесплатность, поскольку они не гарантируют точность и полноту данных, а их поставщики снимают с себя ответственность за результаты использования этих данных<sup>5</sup>. Также полнота БД, собираемых через мобильные и веб-приложения, может быть искажена из-за несоответствия полового и возрастного состава пользователей этих приложений генеральной совокупности. Аудитория социальных сетей в России в основном состоит из пользователей моложе 40 лет.

В госуправлении данные по эксплуатации и загруженности дорог нужны как для стратегического управления развитием дорожной сети, так и для оперативного регулирования заторов и устранения последствий аварий.

Для этих целей в России используются несколько государственных информационных систем. Среди них – система «Платон», отслеживающая движение большегрузного транспорта, системы видеонаблюдения, например в г. Москве – это часть комплексной интеллектуальной транспортной системы «СТАРТ», в г. Перми и других городах России – комплексы «Азимут 2.0» (Шумков и др., 2019). Данные производятся в государственных информационных системах в соответствии с НПА, устанавливающими обязанности и ответственность всех сторон.

#### *Специфика и масштаб принятия управленческих решений*

Специфика требований к качеству данных обусловлена тем, что уровень ответственности за решение задач госуправления перед обществом несоизмеримо выше, чем в задачах частного бизнеса. Управленческие решения государственных органов влияют на все хозяйствующие субъекты определенной сферы бизнеса или группу предприятий. Таким образом, еще одним барьером на пути распространения БД в госуправлении является масштаб решаемых задач и их влияние на общество.

<sup>5</sup> Условия использования сервиса Яндекс.Карты. URL: [https://yandex.ru/legal/maps\\_termsofuse/](https://yandex.ru/legal/maps_termsofuse/)

## Способы производства и использования БД в госуправлении

### Производство БД

В модели DaLiF (Shah et al., 2021) выделяют 14 этапов работы с данными, ключевыми из которых являются производство и использование БД (Rahul, Banuaj, 2020). Цифровизация общества создает условия для накопления данных больших объемов, включая цифровые следы (Дудихин, Шевцова, 2020). Данные становятся экономическим ресурсом для производства и оказания услуги (Liang et al., 2018), например в производстве услуги поиска информации в интернете «Яндексом» или аналитики рынка «Сбером». Данные обрабатываются в информационных системах, цифровых платформах, мобильных приложениях, социальных медиа. Несмотря на вездесущность данных в цифровой среде, БД необходимо специальными способами производить.

Производство БД – это создание данных человеком или программой. Выделяют три способа производства данных (Радченко, Николаев, 2018): запись данных (Data Entry); регистрация сигналов (Signal Reception) и захват данных (Data Capture). В Таблице 1 исследуемые кейсы сгруппированы по способам производства данных.

Таблица 1

### Сравнительный анализ производства больших данных в проектах госуправления

| Характеристики \ Способ                               | Регистрация сигналов (Signal Reception)       | Запись данных (Data Entry)                                     | Захват данных (Data Capture)       |
|---|---|--|------------------------------------|
| <b>Кейс</b>   | ИТС г. Москвы, ИТС Сингапура                  | Aadhaar Индии, эксперимент «Самозанятые»                       | КИС МП (не введена в эксплуатацию) |
| <b>Процесс производства</b>                           | Генерация объективных данных                  | Электронное взаимодействие с гражданами                        | Мониторинг информационного поля    |
| <b>Аппаратно-программные инструменты производства</b> | Видеонаблюдение, системы мониторинга сигналов | Мобильные приложения, интернет-сервисы, терминалы обслуживания | MAC (Media Access Control)         |

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

**Примечания:** ИТС – Интеллектуальная транспортная система;

КИС МП – комплексная информационная система мониторинга пассажиропотока;

MAC (Media Access Control) – адреса персональных устройств.

В эксперименте «Самозанятые» БД создаются путем записи данных в ходе электронного взаимодействия гражданина с мобильным приложением. Производству БД предшествовала цифровизация госуслуги по расчету и уплате налога. Для того чтобы цифровая идентификация граждан в системе Aadhaar в Индии работала, система уже должна располагать достаточной базой данных цифровых идентификационных признаков граждан.

Производство БД в ряде проектов является одной из целей цифровизации, как, например, в проектах «Интеллектуальная транспортная система» (далее – ИТС) Сингапура и г. Москвы, в которых БД составляют основу для автоматического контроля и автоматизированного управления дорожным движением и общественным транспортом. Источником данных служат как специально созданные государственные системы видеонаблюдения, так и частная инфраструктура. В Сингапуре весь коммерческий транспорт обязан передавать данные о своем движении в режиме реального времени в ИТС.

Многие государственные информационные системы производят данные для смежных областей управления как сопутствующий электронный государственной услуге продукт. Например, прямым назначением государственной системы «Платон» является автоматизация операций взимания платы за использование дорог большегрузными автомобилями, а также планирование и осуществление капитального ремонта дорог. В системе «Платон» каждый автомобиль передает данные в реальном времени о своем местонахождении и направлении движения, все данные идентифицированы по перевозчикам и маршрутным картам. В стратегическом плане данные об интенсивности и направлениях грузовых перевозок и транзита внутри страны – это ценный источник для пространственно-регионального анализа, изучения потоков и транзитов, их влияния на экономическое положение регионов. Таким образом, БД, генерируемые в ходе функционирования государственной информационной системы, служат основой для разработки стратегии развития и повышения качества госуслуг.

В Таблице 1 показано, что в настоящий момент используются в основном два способа производства данных: регистрация сигналов и запись данных. Захват данных можно наблюдать в комплексной информационной системе мониторинга пассажиропотока (КИС МП) в интеллектуальной транспортной системе г. Москвы<sup>6</sup>, которая захватывает адреса персональных устройств (MAC) при подключении к Wi-Fi сети городского транспорта. Производство БД способом захвата данных ограничено из-за отсутствия явного механизма выражения гражданами согласия на сбор данных. Реализация вышеуказанных способов производства БД должна происходить при условии исключительно добровольного участия граждан или наличии договорной основы сотрудничества с частными компаниями.

Производство данных требует организационно-правовой, методической и технологической инфраструктуры, включающей технические средства для записи сигналов и передачи данных; программные средства; правовую базу по использованию технологий и данных в государственных информационных системах и ведомствах, в том числе договоры с подрядчиками и партнерами по сбору и передаче данных; методы информирования

<sup>6</sup> Создание комплексной информационной системы мониторинга пассажиропотока (КИС МП) в рамках развития интеллектуальной транспортной системы г. Москвы. Единая информационная система в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0173200001420001132&backUrl=6b88304c-4474-438f-bcc2-fd000bb9d4e7>

и мотивации граждан к использованию электронных госуслуг. Сравнительный анализ компонентов инфраструктуры производства данных в рассмотренных кейсах представлен в Таблице 2.

Таблица 2

**Сравнение характеристик систем производства данных  
в исследуемых проектах**

|   | Aadhaar Индии  | ИТС Сингапура  | Эксперимент «Самозанятые»                                      | ИТС г. Москвы  |
|---|--|--|--|--|
| <i>Системы генерации данных об объектах</i> | 83 компании-партнера и более 38 тыс. пунктов по всей стране  | Junction Electronic Eyes (J-Eyes), TrafficScan, signalized pedestrian crossing | Нет данных   | Система «Старт», система «Умный транспорт»                         |
| <i>Системы взаимодействия с гражданами</i>  | Множество государственных сервисов и коммерческих приложений | Сингапурский электронный бесконтактный кошелек (SEPAS), системы оплаты проезда | Онлайн: приложение и сайт ФНС, а также 68 приложений партнеров | Персонализированная транспортная карта в приложении «Метро Москвы» |
| <i>Методы мотивации граждан</i>             | Добровольное   | Добровольное   | Добровольное, поощрения  | Добровольное, поощрения  |
| <i>Основа сотрудничества компаний</i>       | Партнерские и коммерческие договоры                          | НПА, партнерские и коммерческие договоры                                       | Партнерский договор  | НПА, партнерские договоры  |

Проведенный анализ выявил используемые способы производства БД в госуправлении путем регистрации и записи данных.

Еще один способ производства данных – привлечение частного бизнеса для использования его ИТ-инфраструктуры. Частные компании заинтересованы в развитии цифровизации и получают конкурентное преимущество за счет интеграции государственных сервисов в свои приложения. Например, в эксперименте «Самозанятые» граждане могут взаимодействовать с федеральным ведомством не только через официальное приложение, но и через 68 приложений компаний-партнеров. Противоположный пример – департамент транспорта г. Москвы позволяет персонализировать транспортную карту «Тройка» только в своем мобильном приложении «Метро Москвы». Несмотря на очевидные выгоды для пассажиров, например, восстановление карты в случае утери или кражи, персональные скидки, в 2019 г. персонализировала свои карты лишь небольшая доля их владельцев (около 260 тыс. человек), при ежедневных поездках на метро 6,22 млн пассажиров (Департамент транспорта г. Москвы, 2022). Другие взаимодействия со сторонними мобильными приложениями через API существенно ограничены.

Сбор данных исключительно в своем приложении в первую очередь ограничивает возможности самого ведомства по сбору и анализу БД. При сравнении эксперимента «Самозанятые» и ИТС г. Москвы можно сделать вывод о том, что поощрительные программы в виде скидок и персональных программ лояльности не служат решающим фактором для граждан при выборе способа взаимодействия. Скорее всего, граждане ценят удобство и простоту цифрового взаимодействия, особенно если оно предлагается в популярных приложениях, работа с которыми для них знакома и удобна.

Отличительной чертой зарубежных проектов можно назвать диверсификацию систем производства данных. В ИТС Сингапура и Aadhaar мы видим несколько систем, специализирующихся на разных типах данных. Диверсификация систем и подрядчиков, скорее всего, усложняет управление проектами в целом, но в конечном счете позволяет поддерживать конкуренцию среди разработчиков и предотвращает монопольное доминирование одной компании. Конкуренция в свою очередь поддерживает развитие системы в соответствии с передовыми технологиями, а также сдерживает рост цен услуг для государства. В российских проектах такого разнообразия не наблюдается.

В частном секторе сформирован рынок БД, на котором компании могут получить доступ к БД и технологиям для их обработки (Liang et al., 2018). Однако некоторые крупные производители БД проводят политику датацентризма (Столярова, 2020), при которой на рынок выводится не доступ к БД, а услуги, произведенные на их основе с высокой добавленной стоимостью. Компании – провайдеры цифровых экосистем с целью сохранения и усиления своих конкурентных преимуществ используют единолично БД, полученные в ходе деятельности пользователей в экосистеме. Российские лидеры цифровизации – компании «Яндекс», «Сбер» и «МТС» – придерживаются политики датацентризма и предлагают на рынке созданные на основе больших данных сервисы для аналитических исследований клиентов и рынка.

Закупки БД некоммерческими организациями проводятся в основном в исследовательских целях. Например, обезличенные данные о перемещениях абонентов сотовой сети в Москве и Московской области, покупаемые правительством г. Москвы, помогают в геоаналитике повседневных маршрутов граждан, выявлении точек притяжения туристов, их кластеризации. Использование способа приобретения данных обеспечивают компании, обрабатывающие и накапливающие БД, такие как операторы мобильной связи и провайдеры цифровых платформ.

### *Использование БД*

Большие данные, благодаря своим свойствам объема и высокой динамики, могут быть полезны для решения разных задач. БД имеют потенциальную ценность для решения задач в управлении, предпринимательстве, науке, что позволяет их отнести к классу сквозных технологий. Сравнение способов применения БД по направлениям в кейсах приведено в Таблице 3.

Таблица 3

**Сравнительный анализ применения больших данных в проектах**

|                                     | <b>Aadhaar Индии</b>   | <b>ИТС Сингапура</b>  | <b>Эксперимент «Самозанятые»</b>                                    | <b>ИТС г. Москвы</b>   |
|-------------------------------------|--|---|---|--|
| <b>В государственном управлении</b> | Государственные программы по борьбе с бедностью, система учета рабочего времени госслужащих, участие в выборах | Electronic Road Pricing (ERP), Expressway Monitoring Advisory System, Green Link Determining (GLIDE), Traffic Message Channel (TMC) | Система декларирования дохода в свободной форме и начисления налога | Телеавтоматическая система управления движением транспорта в Москве «СТАРТ», система «Умный транспорт» |
| <b>В коммерческих компаниях</b>     | Онлайн-платежи, финансовые услуги  | Геоаналитика, новые цифровые услуги для граждан   | Нет   | Нет / ограниченные приложения трекинга общественного транспорта  |

В первую очередь данные исследуемых кейсов используются для решения задач госуправления, для которых они и создавались. В проекте Aadhaar большие данные необходимы для реализации государственных программ продуктовых карточек, льготного образования, субсидирования потребителей сжиженного газа и медицинской помощи. Aadhaar задействуется в системе учета рабочего времени госслужащих. Возможности цифровой идентификации личности обеспечивают реализацию демократических прав граждан на выборах всех уровней в Индии.

Эксперимент «Самозанятые» в России за три года с начала запуска проекта в 2019 г. сделал прозрачными 846,9 млрд руб. профессиональных доходов около 4 млн граждан (Опора России, 2022). В ходе проекта были получены БД для изучения нестандартной занятости (Международное бюро труда, 2017), применения машинного обучения для обнаружения теневой занятости. Накопленные БД стали важным источником в экономических и социологических исследованиях, например, профессиональной мобильности граждан. Результаты дескриптивной аналитики БД публикуются на сайте Федеральной налоговой службы России<sup>7</sup>.

Проект ИТС Сингапура был инициирован в 1995 г., основное его назначение заключается в регулировании загруженности дорог. ИТС Сингапура состоит из нескольких специализированных систем, выполняющих разные функции. Система Electronic Road Pricing решает задачу автоматической гибкой тарификации проезда по улицам города в зависимости от загруженности дорог и взимает плату. Симулятор маршрутов Reroute используется при разработке новых маршрутов общественного транспорта и моделировании реакции транспортной системы, поведения пассажиров при возникновении внештатных ситуаций. Green Link Determining – это система ав-

<sup>7</sup> Аналитический портал ФНС России. URL: <https://analytic.nalog.ru/>

томатического управления светофорами в зависимости от интенсивности транспортного потока. Expressway Monitoring Advisory System – система обнаружения аварий на дорогах, реагирования дорожных служб и информирования граждан. Также в ИТС Сингапура есть системы для мониторинга занятости парковок, информирования водителей о скорости транспортного потока и др. Эти и другие системы ИТС Сингапура интегрированы в цифровую платформу i-transport. В 2014 г. в Сингапуре была принята новая концепция развития ИТС, в которой акцент с утилитарных задач управления транспортом перенесен на главную цель – повышение качества жизни граждан в целом за счет обеспечения умной мобильности<sup>8</sup>.

БД ИТС г. Москвы успешно применяются для снижения аварийности на дорогах, оптимизации транспортных потоков, эффективного контроля за соблюдением водителями правил дорожного движения. Проект ИТС в г. Москве отличается от проекта ИТС Сингапура тем, что в его основе лежит только одна информационная система – телеавтоматическая система управления движением транспорта в Москве «СТАРТ», являющаяся производителем и потребителем БД. Исполнителем заказа по разработке и развитию системы «СТАРТ» выступает всего одна компания – ООО «Сигнум-плюс».

Пристальное внимание во всем мире к проектам Aadhaar и ИТС Сингапура обусловлено их положительным влиянием на поддержку предпринимательства и создание цифровых услуг на основе генерируемых БД (Hristova, 2023): данные, созданные для государственных целей, были доступны для частных компаний и граждан. Система Aadhaar позволила не только решить проблему учета населения и равного доступа к госуслугам. Она также открыла доступ к финансовым услугам, поддержала малый и средний бизнес Индии благодаря проведению доступных онлайн-платежей минуя дорогой банковский эквайринг.

К цифровой платформе ИТС Сингапура i-transport могут подключаться частные компании и получать данные для развития своего бизнеса: например, данные о пассажиропотоке в районе при планировании торговых объектов. Также на основе данных ИТС Сингапура разрабатываются новые цифровые услуги, например чат-боты, сервисы построения оптимального маршрута.

В рассмотренных российских проектах отсутствует открытый доступ к БД государственных информационных систем. В проекте ИТС г. Москвы складывается ситуация, когда только некоторые крупные компании получают доступ к БД, а для других компаний условия доступа отсутствуют. В результате «Яндекс» и «Сбер» имеют доступ к данным трекинга наземного общественного транспорта г. Москвы. Такая ситуация создает неравенство частного бизнеса в доступе к экономическим ресурсам и способствует монополизации цифрового рынка.

Ресурс БД государственных систем можно было бы использовать для развития и поддержки инноваций в экономике. В России, как известно,

<sup>8</sup> Smart Mobility 2030, Land Transport Authority and Intelligent Transport Society Singapore. 2014. URL: [https://www.lta.gov.sg/content/dam/ltagov/getting\\_around/driving\\_in\\_singapore/intelligent\\_transport\\_systems/pdf/smartmobility2030.pdf](https://www.lta.gov.sg/content/dam/ltagov/getting_around/driving_in_singapore/intelligent_transport_systems/pdf/smartmobility2030.pdf)

осуществляется поддержка инновационных компаний и стартапов. В частности, в инновационном центре «Сколково» и особой экономической зоне «Иннополис» тысячи компаний получают государственную поддержку в виде грантов и налоговых льгот. Большая часть этих компаний занята развитием технологий искусственного интеллекта, для которых БД необходимы. Предоставление доступа к БД будет востребованной мерой поддержки, поскольку открывает доступ к редкому ресурсу, который даст толчок развитию цифровых продуктов и услуг.

Разнообразие способов потребления данных обусловлено многозадачностью БД, которые можно использовать не только для решения задач в госсекторе, но и для развития цифровых продуктов и создания инноваций частным бизнесом.

## Заключение

Прямой трансфер технологий и лучших практик работы с БД из частного сектора в государственный ограничен барьерами в виде нормативно-правового регулирования госуправления, специфики ИТ-обеспечения, требований к верификации данных и обеспечению гарантий их качества, а также особенностями и масштабом задач госуправления. В системе характеристик, схематично представленной на Рисунке 1, на верхнем уровне находятся барьеры, определяющие особенности работы с БД в госуправлении, а на втором уровне содержатся характеристики способов производства и использования БД.

Рисунок 1



Проведенное исследование показало, что частные компании участвуют в производстве данных для задач госуправления путем предоставления доступа к своей ИТ-инфраструктуре на договорной основе или в соответствии с НПА. Госорганизациям экономически выгодно использовать для сбора данных частную инфраструктуру, созданную крупными компаниями. Привлечение частных компаний к производству БД обеспечивает объективность данных, исключая субъективное влияние на процесс их сбора.

Большие данные, которые накапливаются госуправлением, также могут быть полезны частному бизнесу. Сотрудничество в области использования БД допустимо, так как не возникает конфликта интересов между частным и государственным секторами, в которых решаются разные по своей сути задачи. Российская практика показывает, что сотрудничество с одной компанией, как в проекте ИТС г. Москвы, менее эффективно, чем с несколькими компаниями, как в проекте «Самозанятые». Кейсы Индии и Сингапура подтверждают факт того, что прозрачные механизмы доступа к БД госуправления становятся ресурсом для производства цифровых товаров и создания инноваций частными компаниями. Возникает конкуренция на рынке БД, которая поддерживает развитие отрасли в соответствии с передовыми технологиями.

БД могут оказывать влияние не только на непосредственные задачи, для решения которых они создаются, но и на развитие цифровой экономики в целом, что является приоритетным направлением экономического развития согласно национальной программе «Цифровая экономика». Помимо предоставления частному бизнесу доступа к БД госуправления, интересным становится опыт госуправления в организации ИТ-обеспечения с учетом санкционных мер зарубежных поставщиков ИТ.

Сотрудничество государственных и частных организаций при работе с БД является взаимовыгодным и может служить основой для установления партнерства в этой сфере. Дальнейшее исследование авторов направлено на поиск и обоснование механизмов реализации государственно-частного партнерства при производстве и использовании БД.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

---

1. Буров В.В., Петров М.В., Шклярчук М.С., Шаров А.В. Государство-как-платформа: подход к реализации высокотехнологичной системы государственного управления // Государственная служба. 2018. Т. 113, № 3. С. 6–17. DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-3-6-17
2. Департамент транспорта г. Москвы. Итоги работы транспортного комплекса Москвы в 2021 году и планы на 2022 год. 2022. URL: <https://transport.mos.ru/common/upload/public/prezentacii/106/itogi-raboty-tk-2021-i-plany-na-2022.pdf>

3. Дудихин В.В., Шевцова И.В. Умное управление – управление с использованием искусственного интеллекта // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. №. 81. С. 49–65.
4. Ершов П.С., Хохлов Ю.Е. Цифровая инфраструктура для работы с большими данными // Информационное общество. 2021. № 4–5. С. 110–131.
5. Ершова Т.В., Хохлов Ю.Е., Шапошник С.Б. Методология мониторинга развития и использования технологий работы с большими данными // Информационное общество. 2021. № 4–5 С. 2–32. DOI: 10.52605/16059921\_2021\_04\_02
6. Международное бюро труда. Нестандартные формы занятости. Анализ проблем и перспективы решения в разных странах. Обзорная версия. Женева: МБТ, 2017. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_554952.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_554952.pdf)
7. Опора России. Самозанятый: узнай все сам. 2022. URL: [https://opora.ru/site/assets/files/45639/2022\\_samozanyaty\\_u\\_znay\\_vse\\_sam\\_mery\\_podderzhki.pdf](https://opora.ru/site/assets/files/45639/2022_samozanyaty_u_znay_vse_sam_mery_podderzhki.pdf)
8. Радченко И.А., Николаев И.Н. Технологии и инфраструктура Big Data. СПб: Университет ИТМО, 2018.
9. Столярова Е.В. Цифровая экосистема как конкурентное преимущество международных компаний // Банковский вестник. 2020. №. 7. С. 20–28.
10. Талапина Э.В., Козяр Д.Ю. Проактивные государственные услуги: на пути к алгоритмизации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 7–32. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-7-32
11. Шевцова И.В. Методика обучения работе с цифровыми данными // Открытое образование. 2020. Т. 24, № 4. С. 32–40. URL: <http://dx.doi.org/10.21686/1818-4243-2020-4-32-40>
12. Шувалова М. Импортзамещение в сфере IT // Гарант.ру. Информационно-правовой портал. 2022. URL: <https://www.garant.ru/article/1542142/>
13. Шумков А.Г., Бояршинов М.Г., Васькина Е.В. Характеристики транспортного потока на основе данных камер видеофиксации нарушений правил дорожного движения // Прогрессивные технологии в транспортных системах: Сборник материалов XIV Международной научно-практической конференции, Оренбург, 20–22 ноября 2019 года. 2019. С. 699–705.
14. Щербак А.Н., Шмелева С.А. Региональные программы поддержки бизнеса в условиях COVID-19 как пример внедрения больших данных в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 4. С. 154–175. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-154-175
15. Ahmed E., Yaqoob I., Hashem I.A.T., Khan I., Ahmed A.I.A., Imran M., Vasilakos A.V. The role of big data analytics in Internet of Things // Computer Networks. 2017. Vol. 129. P. 459–471. URL: <https://doi.org/10.1016/j.comnet.2017.06.013>

16. Becker M.J. The consumer data revolution: the reshaping of industry competition and a new perspective on privacy // *Journal Direct, Data and Digital Marketing Practice*. 2014. Vol. 15, no. 3. P. 213–218. URL: <https://doi.org/10.1057/dddmp.2014.3>
17. Christopherson L., Mandal A., Scott E., Baldin I. Toward a data lifecycle model for NSF large facilities // *Practice and experience in advanced research computing*. ACM, New York. 2020. P. 168–175. URL: <https://doi.org/10.1145/3311790.3396636>
18. Cui Y., Kara S., Chan Ka.C. Manufacturing big data ecosystem: A systematic literature review // *Robotics and Computer-Integrated Manufacturing*. 2020. Vol. 62, art. no. 101861. URL: <https://doi.org/10.1016/j.rcim.2019.101861>
19. Faroukhi A.Z., El Alaoui I., Gahi Y., Amine A. Big data monetization throughout Big Data Value Chain: a comprehensive review // *Journal of Big Data*. 2020. Vol. 7, no. 1. URL: <https://doi.org/10.1186/s40537-019-0281-5>
20. Global Data Management Community. DAMA-DMBOK data management body of knowledge, 2nd Ed. USA, DAMA International, 2017.
21. Hristova T. The politics of mediation: subjectivity, value and power in the digital grid of Aadhaar // *Journal of Cultural Economy*. 2023. DOI: 10.1080/17530350.2023.2216220
22. International Labour Organization. Digital platforms and the world of work in G20 countries: Status and Policy Action. 2021. URL: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/leaders-summits/italy/WCMS\\_814417/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/leaders-summits/italy/WCMS_814417/lang--en/index.htm)
23. Kitchin R., McArdle G. What makes Big Data, Big Data? Exploring the ontological characteristics of 26 datasets // *Big Data & Society*. 2016. Vol. 3, no. 1. URL: <https://doi.org/10.1177/2053951716631130/>
24. Liang F., Yu W., An D., Yang Q., Fu X., Zhao W. A survey on big data market: Pricing, trading and protection // *IEEE Access*. 2018. Vol. 6. P. 15132–15154. URL: <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2018.2806881>
25. Maciejewski M. To do more, better, faster and more cheaply: Using big data in public administration // *International Review of Administrative Sciences*. 2017. Vol. 83, no. 1. P. 120–135. URL: <https://doi.org/10.1177/0020852316640058>
26. Muralidharan K., Niehaus P., Sukhtankar S. Integrating Biometric Authentication in India's Welfare Programs: Lessons from a Decade of Reforms // *India Policy Forum*. 2022. Vol. 18, no. 1. P. 139–172.
27. Pathak A.R., Pandey M., Rautaray S. Construing the big data based on taxonomy, analytics and approaches // *Iran Journal of Computer Science*. 2018. No. 1. P. 237–259. URL: <https://doi.org/10.1007/s42044-018-0024-3>
28. Rahul K., Banyal R.K. Data life cycle management in big data analytics // *Procedia Computer Science*. 2020. Vol. 173. P. 364–371. URL: <https://doi.org/10.1016/j.procs.2020.06.042>

29. Shah S.I.H., Peristeras V., Magnisalis I. DaLiF: a data lifecycle framework for data-driven governments // *Journal of Big Data*. 2021. Vol. 8, no. 1. P. 1–44. URL: <https://doi.org/10.1186/s40537-021-00481-3>
30. Weckert S. Google Maps Hacks, Performance & Installation. 2020. URL: <http://simonweckert.com/googlemapshacks.html>

## REFERENCES

---

1. Burov, V.V., Petrov, M.V., Shklyaruk, M.S. and Sharov, A.V. (2018) 'State-as-platform': an approach to implementing a high-tech public administration system, *Gosudarstvennaya sluzhba*, 113 (3), pp. 6–17. (In Russian).
2. Department of Transport of Moscow (2022) *The results of the work of the Moscow transport complex in 2021 and plans for 2022*. Available at: <https://transport.mos.ru/common/upload/public/prezentacii/106/itogi-raboty-tk-2021-i-plany-na-2022.pdf> (accessed 20 July 2023).
3. Dudikhin, V.V. and Shevtsova, I.V. (2020) 'Smart management using artificial intelligence', *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*, 81 (August 2020), pp. 49–65. (In Russian).
4. Ershov, P.S. and Hohlov, Y.E. (2021) 'Digital infrastructure for big data', *Informacionnoe Obshchestvo* (4–5), pp. 110–131. (In Russian)
5. Ershova, T.V., Hohlov, Y.E. and Shaposhnik, S.B. (2021) 'Methodology for monitoring big data technologies development and use', *Informacionnoe Obshchestvo*, 4–5, pp. 2–32. (In Russian).
6. International Labour Office (2017) *Conclusions of the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment*. Available at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_554952.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_554952.pdf) (accessed 24 July 2023).
7. *Support of Russia. Self-employed: Find out for yourself*. 2022. Available at: [https://opora.ru/site/assets/files/45639/2022\\_samozanyatyy\\_\\_uznay\\_vse\\_sam\\_mery\\_podderzhki.pdf](https://opora.ru/site/assets/files/45639/2022_samozanyatyy__uznay_vse_sam_mery_podderzhki.pdf) (accessed 20 July 2023).
8. Radchenko, I.A. and Nikolaev, I.N. (2018) *Technologies and infrastructure of Big Data*. Saint Petersburg: ITMO University. (In Russian).
9. Stolyarova, E.V. (2020) 'Digital ecosystem as a competitive advantage of international companies', *Bankovskij vestnik* (7), pp. 20–28. (In Russian).

10. Talapina, E.V. and Kozyar (Dvinskikh), D.Yu. (2023) 'Proactive public services: on the way to algorithmization', *Public Administration Issues*, 2, pp. 7–32. (In Russian).
11. Shevtsova, I.V. (2020) 'The training method for digital data operation', *Open Education*, 24(4), pp. 32–40. (In Russian).
12. Shuvalova, M. (2022) *Import substitution in the IT sector. 'Garant' Information and legal portal*. Available at: <https://www.garant.ru/article/1542142/> (accessed 20 July 2023).
13. Shumkov, A.G., Bojarshinov, M.G. and Vaskina, E.V. (2019) 'Characteristics of the traffic flow based on the data of video cameras of violations of traffic rules', *Progressive technologies in transport systems: Collection of materials of the XIV International Scientific and Practical Conference* (Orenburg, 20–22 November 2019), pp. 699–705. (In Russian).
14. Scherbak, A.N. and Shmeleva, S.A. (2022) 'Regional business support programs in the context of COVID-19 as an example of introducing big data in public administration', *Public Administration Issues*, 4, pp. 154–175. (In Russian).
15. Ahmed, E., Yaqoob, I., Hashem, I.A.T., Khan, I., Ahmed, A.I.A., Imran, M. and Vasylakos, A.V. (2017) 'The role of big data analytics in Internet of Things', *Computer Networks*, 129, pp. 459–471.
16. Becker, M.J. (2014) 'The consumer data revolution: the reshaping of industry competition and a new perspective on privacy', *Journal Direct, Data and Digital Marketing Practice*, 15 (3), pp. 213–218.
17. Christopherson, L., Mandal, A., Scott, E. and Baldin, I. (2020) 'Toward a data life-cycle model for NSF large facilities', *Practice and experience in advanced research computing*, (ACM, New York), pp. 168–175.
18. Cui, Y., Kara, S. and Chan, Ka.C. (2020) 'Manufacturing big data ecosystem: A systematic literature review', *Robotics and Computer-Integrated Manufacturing*, 62 (101861), pp. 1–20.
19. Faroukhi, A.Z., El Alaoui, I., Gahi, Y. and Amine, A. (2020) 'Big data monetization throughout Big Data Value Chain: A comprehensive review', *Journal of Big Data*, 7 (1), pp. 1–20.
20. Global Data Management Community (2017) *DAMA-DMBOK data management body of knowledge, 2nd Ed.* USA: DAMA International.
21. Hristova, T. (2023) 'The politics of mediation: subjectivity, value and power in the digital grid of Aadhaar', *Journal of Cultural Economy*, (2023), pp. 1–25.
22. International Labour Organization (2021) *Digital platforms and the world of work in G20 countries: Status and Policy Action. 2021*. Available at: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/leaders-summits/italy/WCMS\\_814417/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/leaders-summits/italy/WCMS_814417/lang--en/index.htm) (accessed 20 July 2023).

23. Kitchin, R. and McArdle, G. (2016) 'What makes Big Data, Big Data? Exploring the ontological characteristics of 26 datasets', *Big Data & Society*, 3(1). Available at: <https://doi.org/10.1177/2053951716631130/> (accessed 20 July 2023).
24. Liang, F., Yu, W., An, D., Yang, Q., Fu, X. and Zhao, W. (2018) 'A survey on big data market: Pricing, trading and protection', *IEEE Access*, 6, pp. 15132–15154.
25. Maciejewski, M. (2017) 'To do more, better, faster and more cheaply: Using big data in public administration', *International Review of Administrative Sciences*, 83 (1), pp. 120–135.
26. Muralidharan, K., Niehaus, P. and Sukhtankar, S. (2022) 'Integrating biometric authentication in India's welfare programs: Lessons from a decade of reforms', *India Policy Forum*, 18 (1), pp. 139–172.
27. Pathak, A.R., Pandey, M. and Rautaray, S. (2018) 'Construing the big data based on taxonomy, analytics and approaches', *Iran Journal of Computer Science*, (1), pp. 237–259.
28. Rahul, K. and Banyal, R.K. (2020) 'Data life cycle management in big data analytics', *Procedia Computer Science*, 173, pp. 364–371.
29. Shah, S.I.H., Peristeras, V. and Magnisalis, I. (2021) 'DaLiF: a data lifecycle framework for data-driven governments', *Journal of Big Data*, 8 (1), pp. 1–44.
30. Weckert, S. (2020) *Google Maps Hacks, Performance & Installation*. Available at: <http://simonweckert.com/googlemapshacks.html> (accessed 20 July 2023).

Статья поступила в редакцию 22.08.2023;  
одобрена после рецензирования 13.10.2023;  
принята к публикации 15.02.2024.

Научная статья

УДК: 353

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-61-83

## ПОТЕНЦИАЛ ТЕОРИИ ПРАКТИК ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОЛОГО-ОРИЕНТИРОВАННЫМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

**Захарова Ольга Владимировна<sup>1</sup>,**  
**Жеребятъева Наталья Владимировна<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Тюменский государственный университет; 625003, г. Тюмень ул. Володарского, д. 6.

<sup>1</sup> Кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления; руководитель проектного офиса «Green Solutions Lab»;  
o.v.zakharova@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-1404-4915

<sup>2</sup> Кандидат географических наук, доцент кафедры физической географии и экологии, старший научный сотрудник проектного офиса «Green Solutions Lab»;  
n.v.zherebyateva@utmn.ru; ORCID: 0000-0001-9492-1377

**Аннотация.** Для оценки эффективности управления воздействием общества на окружающую природную среду используется моделирование социально-экономических процессов с учетом экологических вызовов и последствий. В данной статье рассмотрена модель «нагрузки-состояния-реакции» (PSR): деятельность человека оказывает давление на окружающую среду (*pressure*) и влияет на ее качество и количество природных ресурсов (*state*); общество реагирует на эти изменения посредством политики, изменений в сознании и поведении (*response*). Авторы предложили новый подход к оценке элемента «нагрузки» в данной модели с позиции теории практик и обосновали целесообразность его применения. Были рассмотрены «нагрузки», которые оказывает общество на окружающую среду, как совокупность социальных практик населения. Воздействуя на компоненты социальных практик, можно эффективно оценивать вклад, текущее состояние и вероятный результат их изменения. В итоге были определены основные ограничения модели PSR и основные положения теории практик, опираясь на которые можно эти ограничения преодолеть. Кроме того, авторы описали социальные практики как элемент «нагрузки», фокусируясь на связях социальной практики с элементами «состояния» и «реакции», чтобы объяснить, как социальные

значения, компетенции и инфраструктура определяют использование ресурсов и что следует предпринять, чтобы снизить нагрузку общества на окружающую среду. Также были определены возможные подходы к разработке индикаторов, характеризующих компоненты модели. Статья может быть интересна ученым, изучающим процессы экологизации, а также представителям органов власти для подготовки более эффективных ответов на ухудшающееся состояние окружающей среды.

**Ключевые слова:** негативное воздействие общества на природу, теория практик, социальные практики, элементы социальных практик, динамика социальных практик, модель «нагрузки-состояния-реакции», *PSR*.

**Для цитирования:** Захарова О.В., Жеребятёва Н.В. Потенциал теории практик для управления эколого-ориентированным социально-экономическим развитием // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2024. С. 61–83. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-61-83.

Original article

## THE MANAGEMENT OF GREENING SOCIETIES USING PRACTICE THEORIES

**Olga V. Zakharova<sup>1</sup>, Natalia V. Zherebyateva<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> University of Tyumen; 6 Volodarskogo St., 625003 Tyumen, Russia.

<sup>1</sup> Ph.D., Leader of the Project Office «Green Solutions Lab», Associate Professor of Public Administration Department; o.v.zakharova@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-1404-4915

<sup>2</sup> Ph.D. (in Geography), Researcher of the Project Office «Green Solutions Lab», Associate Professor of the Department of Physical Geography and Ecology; n.v.zheryateva@utmn.ru; ORCID: 0000-0001-9492-1377

**Abstract.** To assess the effectiveness of managing the impact of society on the environment, politicians and researchers use modeling of socio-economic processes with regard to environmental challenges and effects. The current paper explores the “pressure-state-response” model (PSR): human activity impacts the natural environment (pressure) and affects its quality and quantity of natural resources (state); society responds to these changes through policies as well as through changes in consciousness and behavior (response). Based on the theories of practice, we considered the element of “pressure” that shows the anthropogenic impact on the natural environment as a set of social practices, by changing the elements of which we can effectively manage the current state and possible responses. As a result, we selected the ideas that may help overcome the limitations of the “pressure-state-response” model. Besides, we described social practices as an element of “pressure”, focusing on the connections of social practices with the elements of “state” and “response” to explain how social

meanings, competencies, and infrastructure determine the use of natural resources and how the anthropogenic impact on the natural environment should be reduced. We also identified possible approaches to developing indicators that characterize the components of the “pressure-state-response” model. The article may be of interest to researchers studying the processes of greening, scientists using the “pressure-state-response” model, and authorities developing more effective responses to the degradation of the natural environment.

**Keywords:** anthropogenic impact on the natural environment, practice theories, social practices, elements of social practices, dynamics of social practices, the “pressure-state-response” model, PSR.

**For citation:** Zakharova, O.V. and Zherebyateva, N.V. (2024) ‘The management of greening societies using practice theories’, *Public Administration Issues*, 1, pp. 61–83. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-61-83. (In Russian).

**JEL Classification:** O20.

## Введение

В условиях экологического кризиса и климатических изменений один из способов оценки эффективности управления обществом – это моделирование социально-экономических процессов с учетом экологических вызовов и последствий. Наиболее распространенной является модель «нагрузки-состояния-реакции» (PSR model): деятельность человека оказывает давление на окружающую среду (pressure) и влияет на ее качество и количество природных ресурсов (state); общество реагирует на эти действия посредством экологической и экономической политики, а также изменениями в сознании и поведении (response).

Модель PSR изначально разрабатывалась с управленческими целями. Она широко применяется в Европе для управления городами, регионами, а также внедряется как управленческий инструмент в Китае. В российской практике данная модель апробирована в виде ДС-Д-С-В-Р (движущие силы, давление, состояние, воздействие, реагирование) при подготовке ежегодного государственного доклада «Состояние окружающей природной среды в Российской Федерации» согласно Постановлению Правительства от 24.09.2012 N 966<sup>1</sup>. В этом докладе предписано в качестве основы для определения показателей экологической эффективности использовать экологические показатели, рекомендованные ЕЭК ООН и ОЭСР.

Модель PSR можно применять на разных уровнях иерархии сложных систем. При этом модель имеет существенные ограничения, например, она не учитывает ряд социальных аспектов моделируемых процессов

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2012 г. N 966 «О подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды». URL: <https://base.garant.ru/70232570/>

в компоненте «нагрузки»: заботу о конфиденциальности личной жизни, недостаток свободного времени, значение комфорта, ожидаемое качество домашнего и уличного освещения, бытовые привычки и т.д., значительно влияющие на потребности людей и способы их удовлетворения. Другое ограничение – отсутствие надежных подходов, которые позволяли бы оценивать кумулятивное влияние на компонент «состояние» различных видов деятельности. Одновременно для эффективного управления социально-экономическим развитием эти подходы не должны исключать возможности определить индивидуальный вклад в изменение состояния окружающей среды каждого элемента, учитываемого в компоненте «нагрузки». Кроме того, отсутствуют стандартизированные показатели и индикаторы для отражения социальных процессов. И, наконец, необходимо определить теоретические основания для преодоления разрыва между набором и разнообразием экологических и экономических индикаторов, характеризующих компоненты модели PSR, и социальными индикаторами. Именно социальные отношения, нормы, традиции, стереотипы поведения обуславливают способность или неспособность общества «видеть» и адекватно воспринимать изменения в состоянии окружающей среды. Это является основой для формирования отклика определенной силы и направленности в компоненте «реакция».

Авторы статьи предлагают новый подход к оценке элемента нагрузки в модели PSR с позиции теории практик, связывающий совокупность социальных практик населения с территорией. Социальные практики здесь рассматриваются как деятельность, осуществляемая населением на определенной территории для удовлетворения потребностей. Примеры практик – приготовление пищи, стирка, уборка, принятие душа, обогрев помещений, бег, производство товаров, в том числе автоматизированное (Torkkeli et al., 2020; Shove, 2017) и т.д. Сторонники теории практик подчеркивают, что использование ресурсов территории, например, воды, энергии, – это всего лишь «фон» практики, часто незаметный для людей, которые используют ресурсы для определенных целей (Shove et al., 2014). При этом материальные условия социальных практик – это значительный фактор негативного воздействия на окружающую среду, который учитывается при оценке элемента «нагрузки» в модели PSR. Подход теории практик предполагает рассмотрение социальных практик как совокупности элементов, что дает возможность проанализировать вклад этих элементов в негативное влияние на окружающую среду и определить направления для управленческого воздействия с целью снижения вреда.

Польза теории практик в решении управленческих задач признается уже с начала 2000-х гг. (Spurling et al., 2018; Darnton, Horne, 2013; Watson et al., 2016; Watson, 2016). Теория практик смещает акцент управления с остро критикуемой поведенческой экономики и индивидуальных решений на коллективное развитие и воспроизводство «нормального» образа жизни (Watson et al., 2020). Правительства Великобритании и Шотландии финансировали исследования the Sustainable Practices Research Group для обоснования перехода к новым принципам управления социальным поведением. Результатом

проекта стал «инструмент ISM», широко применяемый государственными и негосударственными организациями<sup>2</sup> (Sustainable Scotland Network, 2023). Схожие подходы применялись в Австралии для управления воздушными перевозками и потреблением электроэнергии домохозяйствами (Strengers et al., 2015), а также в Эстонии при реализации программ социальных изменений (Vihalemm, Keller, Kiisel, 2016). Однако использование социальных практик при оценке элемента «нагрузки» в модели PSR ранее в научной литературе не обсуждалось.

Регионы Российской Федерации также нуждаются в реализации комплексных программ экологизации, имеющих обоснования в моделировании регионального развития. Например, в Тюменской области учет экологических последствий социальных практик как совокупной деятельности населения на территории для выработки адекватных мер реагирования особенно актуален по следующим причинам. Первая причина – наличие уникальных экосистем, уязвимых к климатическим изменениям и промышленному использованию. Экологическое состояние хрупких арктических территорий ухудшается стремительнее, чем в других районах, в результате деятельности нефтегазодобывающих предприятий и климатических изменений. На этой же территории продолжает существовать традиционное природопользование коренных народов Севера, также испытывающее экологические ограничения. Кроме того, в арктической зоне Тюменской области расположен ряд крупных городов, являющихся значительными потребителями ресурсов и производителями загрязнений. Вторая причина – разнообразие природных зон и способов хозяйственной деятельности. Если север области – это арктические территории, то в южных районах расположены наиболее крупные города, крупные обрабатывающие, сельскохозяйственные предприятия, интенсивные транспортные потоки. Все это делает необходимым использование моделей, позволяющих оценить кумулятивный эффект от влияния хозяйственной деятельности на территорию, включая экологические и социальные показатели.

Цель настоящей статьи – обоснование нового подхода к рассмотрению элемента «нагрузки» как совокупности социальных практик, которые осуществляет население на данной территории. Для достижения цели авторами анализируются подходы теории практик с отбором наиболее перспективных для использования в модели PSR идей (раздел «Использование теории практик для моделирования социально-экономических процессов с учетом экологических вызовов и последствий»). Затем отмечаются особенности использования модели PSR для оценки эффективности управления воздействием хозяйственной деятельности человека на территорию, модификации этой модели, ее эволюция и ограничения применения (раздел «Возможности и ограничения модели PSR»). Далее оценивается концепт «социальные практики» как элемент нагрузки в модели PSR и обсуждаются возможности

<sup>2</sup> Scottish Government. Climate change plan: the third report on proposals and policies 2018–2032. Edinburgh, 2018. URL: <https://cairnforms.co.uk/wp-content/uploads/2019/09/CD040-Climate-Change-Plan-third-report-on-proposals-and-policies-2018-2032-RPP3.pdf>

применения теории практик для повышения эффективности реакции общества на негативные изменения окружающей среды (раздел «Социальные практики как элемент модели PSR»). В конце статьи авторы обобщают итоги проделанной работы.

Обращение к теории практик при моделировании социально-экономических процессов и управлении ими расширяет понимание роли людей в переходе к зеленой экономике и эколого-ориентированному социально-экономическому развитию. Это позволяет выработать подходы к оценке социальных практик через систему количественных и качественных показателей для их включения в процесс регионального моделирования.

### Использование теории практик для моделирования социально-экономических процессов с учетом экологических вызовов и последствий

С 1970-х гг. социальные явления все чаще стали объясняться с позиции теории практик (Hui et al., 2017; Shove et al., 2012; Волков, Хархордин, 2008). В этой теории практики описываются как организованные наборы действий, которые связываются в более широкие комплексы действий, образующие основную область изучения социальных наук (Shove et al., 2012; Giddens, 1984). Чтобы показать многообразие подходов, в англоязычных источниках предпочитают использовать термин «теории практики» (theories of practice). Авторы настоящей статьи, вслед за В. В. Волковым и О. В. Хархординым (2008) – авторами одной из фундаментальных работ на эту тему, используют термин «теория практик».

В рамках данного теоретического подхода выдвигается ряд идей относительно понимания социальных практик, и главная – это рекурсивный характер социальных практик. Правила общественной жизни и доступные ресурсы являются предзаданными условиями включения индивидов в социальную жизнь и воспроизводятся ими через их социальное поведение. В свою очередь, индивиды способны вносить вклад в изменение правил и ресурсов, которые станут предзаданными условиями для следующих поколений (Giddens, 1984, p. 2–3). Кроме того, теоретики социальных практик подчеркивают рутинный характер практик, характеризуя их как «повторяющиеся действия, которые выполняются одинаковым образом изо дня в день» (Giddens, 1984, p. xxiii). Это означает, что поведение человека во многом определяется не личными целями, а практиками, в которые он вовлекается, упорядочивая свою социальную жизнь (Reckwitz, 2002, p. 250), и которые он выполняет отчасти бессознательно (Giddens, 1984, p. xxiii). Однако А. Реквиц подчеркивает, что рутинность социальных практик не означает бездумного следования им: индивиды понимают смысл происходящего и способны вносить инновации в конкретные практики. Изменение социальных практик влечет за собой взаимосвязанное изменение целого набора социальных элементов, из которых данная практика состоит (Shove, 2017). И в этом процессе взаимного творчества и обновления также проявляется рекурсивный характер практик: люди не только осознанно включаются

в процесс выполнения требований практики, они также способны критиковать ее и изменять (Alkemeyer, Buschmann, 2017, p. 9). Таким образом, последователи теории практик подчеркивают такие особенности социальных практик, как рекурсивность, рутинность, частичная неосознаваемость и динамичность.

Другим важным положением теории практик является структурирование социальной практики как состоящей из элементов. Одним из первых элементы практик описал А. Реквиц (Reckwitz, 2002), который выделил формы телесной и умственной деятельности, вещи и их использование, фоновые знания в форме понимания, ноу-хау, эмоциональные состояния и мотивационные знания. Основываясь на идеях А. Реквица, Э. Шов и др. предлагают рассматривать практики как сочетание трех элементов: материалов, компетенций и значений (Shove et al., 2012). Такая концептуализация широко применяется исследователями, например, чтобы анализировать устойчивое потребление с точки зрения траекторий практик и их компонентов (Shove, Walker, 2014), для выявления противоречий между элементами практик (Torkkeli et al., 2020).

Динамизм социальных практик и возможность воздействовать на их элементы, чтобы изменить практику в целом, по мнению исследователей, могут помочь в государственном управлении при решении сложных экологических проблем (Shove et al., 2012). Возможность учитывать материальные аспекты практик, их связь с другими элементами, а также динамика практик являются главными причинами, по которым авторы настоящей статьи анализируют их как элемент «нагрузки» в модели PSR.

В процессе моделирования эколого-ориентированного социально-экономического развития можно опираться на следующие идеи теории практик. Во-первых, социальная практика как набор элементов включает как прямое (использование ресурсов), так и косвенное (значение, придаваемое данным обществом действиям, в которых используются ресурсы) воздействие, в результате которого используются ресурсы и производятся выбросы. Во-вторых, ответные решения, принимающиеся относительно практик, смогут учесть весь потенциал, который наработан внутри теории практик, чтобы менять практики, влияя на их элементы. В-третьих, подход теории практик позволяет увидеть сложные связи в обществе, выходящие за рамки отраслей или связей производителей и потребителей и возникающие в связи с удовлетворением потребностей людей, и связи с территорией, когда люди используют ресурсы и производят загрязнения для удовлетворения своих потребностей.

## Возможности и ограничения модели PSR

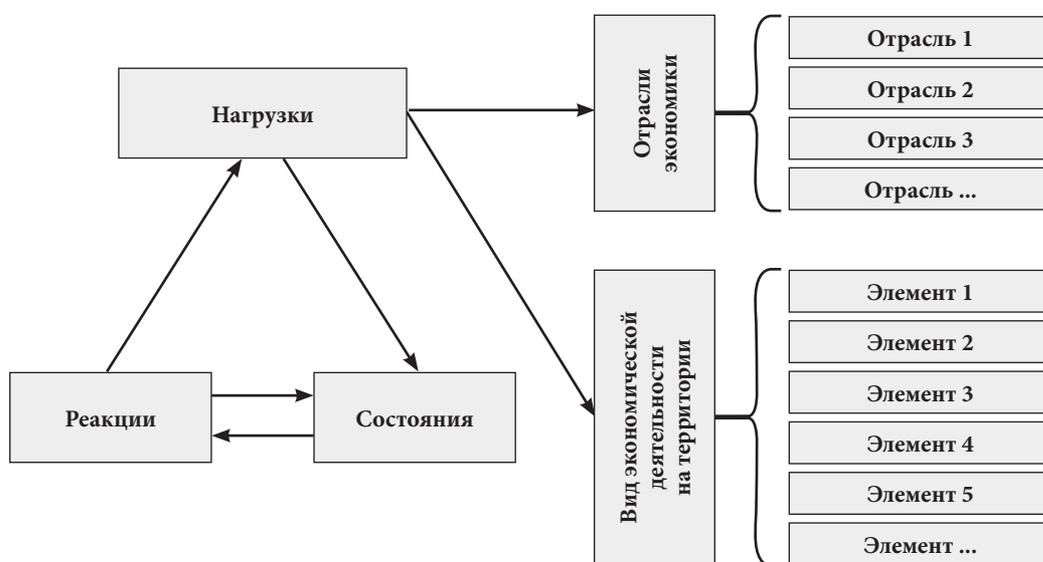
Один из способов оценки эффективности управления нагрузками – моделирование социально-экономических процессов с учетом экологических вызовов и последствий. В модели PSR «нагрузки» – это деятельность человека, оказывающая давление на окружающую среду; «состояние» – качество окружающей среды и состояние ее ресурсов; «реакция» – изменения в об-

щезоэкономической, отраслевой экономической, экологической политике, в сознании и поведении населения как ответ на изменения состояния окружающей среды. Изначально понятие «реакция» подразумевало в том числе стресс-реакцию природных систем (наводнения, ураганы, разрушение коралловых рифов и т.д.). Но достаточно быстро в процессе практического применения модели экологические реакции были вытеснены социальными и экономическими. Это повысило ограниченность данной модели и снизило ее полезность для отчетности и прогнозирования (Berger, Hodge, 1998). Частично этот разрыв попытались преодолеть при разработке более сложного варианта модели – «движущие силы-нагрузки-состояние-влияние-реакция» (Driver-Pressure-State-Impact-Response – DPSIR).

В настоящее время оба варианта модели PSR широко используются как в нашей стране, так и за рубежом для оценки самых разнообразных процессов. При этом существенно преобладает индивидуальная оценка по видам хозяйственной деятельности или отраслям (Cass et al., 2018; Huang et al., 2016; Lu et al., 2018; Wolfslehner, Vacik, 2008; Yang, Chen, 2016; Костарев, 2014; Фомина, Фомин, 2018). Применение этих моделей помогает оценить вклад каждой отрасли, вида хозяйственной деятельности и его элементов в изменение состояния экосистем. Модели, учитывающие совокупное воздействие на территорию, как правило, используют показатели нагрузки, не позволяющие вычленить нагрузку от отдельных видов социальных практик. И наоборот, методики и системы индикаторов, оценивающие вклад в нагрузку от отдельных видов социальных практик, не позволяют определить их синергический эффект на территории (рис. 1).

Рисунок 1

### Элемент «нагрузки» в модели PSR



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

Немногочисленные исследования, пытающиеся оценить кумулятивный эффект от различных видов производств (Neri et al., 2016), сталкиваются с ограничениями учета социальных и экологических показателей и элементов, особенно в блоках «состояние» и «реакция». Эти ограничения обусловлены субъективностью восприятия стейкхолдерами процессов и состояния отдельных элементов (Костарев, 2014), а также многообразием объектов окружающей природной среды, для которых наиболее доступными и регулярными являются данные экологического мониторинга, учитывающего состояние только отдельных, хотя и наиболее значимых и важных компонентов. Между тем основные нагрузки на окружающую среду связаны с тем, что люди используют ресурсы и производят загрязнения, чтобы удовлетворять свои потребности: передвигаться, питаться, делать уборку и т.д.; с материалами, которые при этом применяются, с выполняемыми действиями, со значениями, которые люди придают своим действиям в данный момент времени.

Еще одно ограничение существующих методов – это то, что разработанные индикаторы оценивают отдельно экологические, социальные и экономические эффекты; в лучшем случае – в сочетании: социально-экономические, эколого-экономические, социоэкологические. Наиболее успешным комплексным индикатором в настоящее время является показатель экологического следа (Wackernagel, 1994). Он отражает экологические показатели (посредством площади земель, потребляемых для воспроизводства и использования необходимых населению ресурсов), экономические (учитывает объемы потребления по видам товаров и услуг), а также и некоторые социальные показатели, так как для удобства сравнения он пересчитывается на душу населения. У этого индикатора имеется потенциал для развития, детализации, так как он может быть использован как для территорий от планетарного до локального масштаба, так и на индивидуальном уровне – от типов и групп производств до отдельных товаров и услуг. А в сочетании с показателем биоемкости (как баланс между биоемкостью территории и экологическим следом) может стать эффективным инструментом оценки устойчивости эколого-ориентированного развития территорий любого ранга (Гладун и др., 2021).

Определение экологического следа как показателя «нагрузки» позволяет оценить кумулятивное влияние хозяйственной деятельности населения, включая удовлетворение индивидуальных потребностей. «Дельта» между значением экологического следа и биоемкостью дает интегральную не только количественную, но и качественную оценку состояния экосистем территории. Превышение экологического следа над значениями биоемкости свидетельствует об угрожающем состоянии окружающей среды, а превышение биоемкости над значениями экологического следа, напротив, – о благополучном состоянии. Такой подход, если будет соответствующим образом организован и включен в модель PSR, помимо улучшения управления информацией и обмена ею, может применяться для оптимизации процесса принятия решений и разработки управленческих действий.

Исходя из многообразия форм воздействия, элементов среды, на которые осуществляется нагрузка, подход модели PSR к кумулятивной оценке

воздействия, основанный на индикаторах, требует больших объемов информации, формирующих обширные базы данных. Эти базы данных должны быть надежны и построены на основе стандартных протоколов, что в настоящее время проблематично в любом регионе. Поэтому попытки оценить кумулятивное воздействие на окружающую среду при помощи модели PSR сталкиваются с проблемой необходимости учета огромного разнообразия причинно-следственных связей и их показателей, а также с трудностями поиска официальных надежных и регулярно учитываемых данных по ним. В большинстве исследований с использованием модели PSR наборы индикаторов и интегральные показатели, в первую очередь определяющие нагрузку и состояние, представлены достаточно хорошо. Однако многие индикаторы кумулятивных социальных последствий и индикаторы реагирования остаются неучтенными. Это обусловлено отсутствием адекватных методов оценки коммуникационной составляющей, что для моделирования составляющих социального ответа является крайне важным фактором. Ведь реагирование, успешность действий различных социальных групп и кумулятивный эффект от этих действий зависят от скорости обмена необходимой информацией, а также от ее доступности, достоверности (Костарев, 2014). Кроме того, выбор необходимых индикаторов осложняется отсутствием официальных данных, стандартизированных методов сбора соответствующих данных, непрерывных рядов данных за хотя бы десятилетний период наблюдений и, как следствие, отсутствием возможности проведения сравнительного анализа и выявления трендов. Одно из немногих исследований, где попытались адаптировать модель PSR под решение такой задачи, – исследование К. Ф. Хьюи и др., – в ходе которого изучалось восприятие людьми состояния окружающей среды Новой Зеландии с использованием структуры «нагрузки-состояние-реакция» (Hughey et al., 2004).

Таким образом, эффективность модели PSR снижается из-за сложности оценки кумулятивного эффекта от влияния хозяйственной деятельности на территорию, ограниченности учета экологических и социальных показателей, отражающих воздействие общества на природу и природы на общество, и, как следствие, неэффективности моделирования социального ответа на изменение состояния окружающей среды. Поэтому авторы настоящей статьи предлагают использовать подход социальных практик в модели PSR для преодоления существующих ограничений.

## Социальные практики как элемент модели PSR

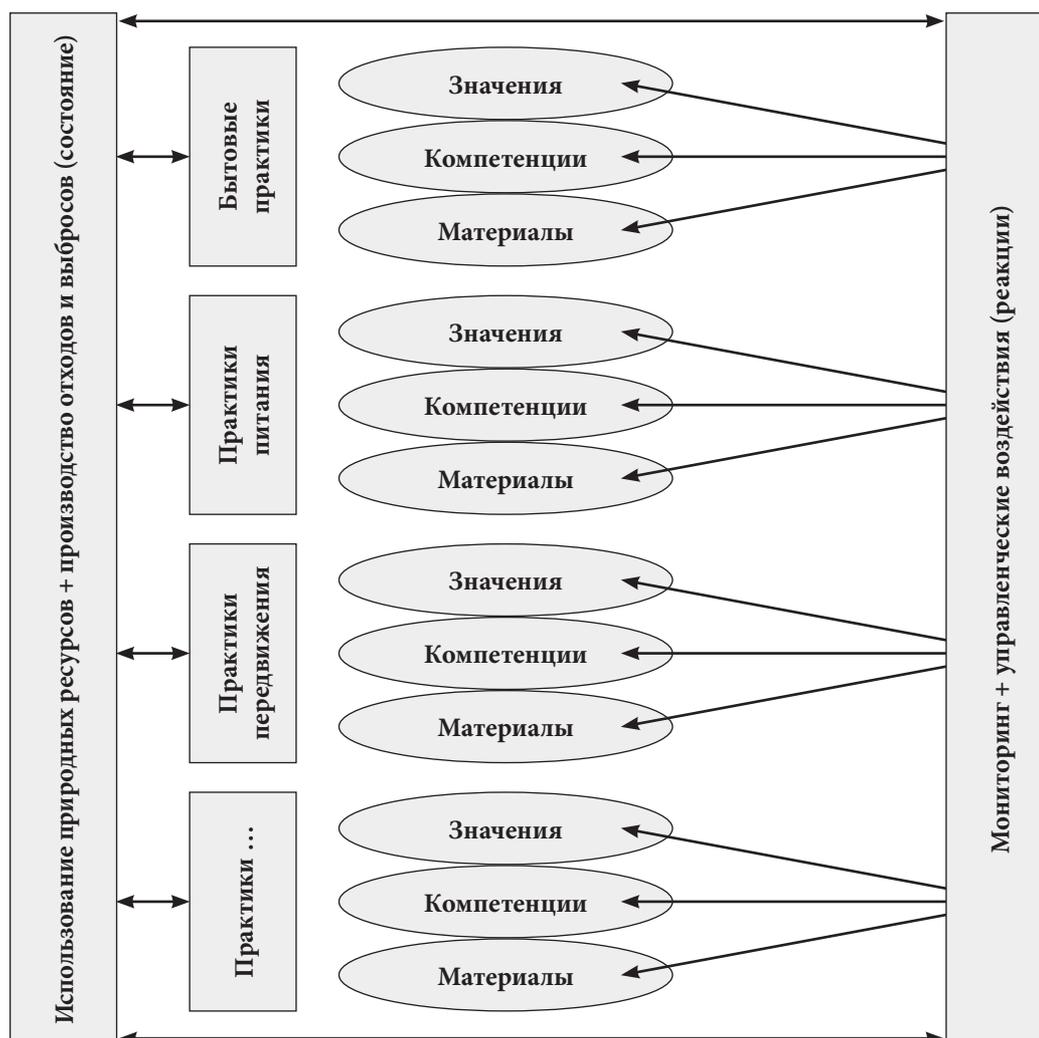
Чтобы оценить социальные практики как элемент «нагрузки» в модели PSR, рассмотрим хозяйственную деятельность людей на данной территории с точки зрения теории практик. Чтобы выстроить связь социальной практики с элементом «состояния», сфокусируемся на материальном фоне социальных практик (использовании ресурсов, других прямых и косвенных воздействиях на экосистемы территории) как совокупной нагрузке социальной практики на окружающую среду. Чтобы выстроить связь социальной практики с элементом «реакции» и показать возможности управления социаль-

ными практиками, представим практики как системы элементов: материал, компетенции, значения, на которые может быть осуществлено влияние.

Выделенными авторами выше положениями теории практик обусловлен подход и для их изучения: практики следует изучать как систему элементов, из которых они формируются (Breadsell et al., 2019; Nash et al., 2017; Torkkeli et al., 2020) (рис. 2). Это делает возможным влияние на образ жизни за счет воздействия на элементы практик. Например, новшества в дизайне и технологиях способны привести к переменам в ценностях и нормах потребления ресурсов (Breadsell et al., 2019), модификация систем обеспечения, доступных технологий и инфраструктуры ведет к изменению потребительских предпочтений (Morley, 2017), а формирование привлекательных образов поддерживает лояльность людей практике (Mela, 2018).

Рисунок 2

### Элемент «нагрузки» в модели PSR как совокупность социальных практик на территории



Понимание практик как состоящих из трех элементов, предполагающее учет материальных аспектов практик и демонстрацию того, как их использование зависит от компетенций и значений, является продуктивным для оценки их воздействия на окружающую среду. Так, Дж. Морли утверждает, что материальность социальных практик включает аспекты окружающей среды, такие как воздух и вода, а также менее осязаемые явления, такие как звук и тепло (Morley, 2017, p. 83). Таким образом социальная практика вписывается в материальный контекст: люди используют ресурсы и производят загрязнения в процессе приема душа, приготовления пищи, передвижения и т.д. (рис. 2). Сторонники этой теории утверждают, что трата ресурсов, например, воды, энергии, – это всего лишь фон практики, часто незаметный для людей (Mela, 2018), а анализ материальных условий (например, использование энергии) имеет смысл только в связи с соответствующей практикой: «Использование энергии имеет значение только внутри практики и по отношению к практикам, в которых материальные условия воплощены и посредством которых они воспроизводятся» (Shove et al., 2014, p. 50). Таким образом, материальные условия для социальных практик – значительный фактор негативного воздействия на окружающую среду, который неизменно учитывается при оценке элемента «нагрузки» в модели PSR, но сама практика, приводящая к этому, не анализируется.

Последователи теории практик исходят из того, что для изменения поведения должна измениться не мотивация отдельного индивида, а практика. Механизм социальных изменений включает формирование новых практик за счет возникновения и стабилизации новых отношений между элементами практик – материалами, компетенциями и значениями (Shove, 2012; House, 2019), и их дальнейшее распространение (Reckwitz, 2002). Таким образом, в соответствии с теорией практик для экологической трансформации общества нужно воздействовать на элементы социальных практик.

Пример такого воздействия приводят Х. Мела, Ж. Пелтомаа, М. Сало, К. Макинен, М. Хилден, поднимая тему использования интеллектуальных счетчиков воды для сокращения ее потребления. Исследовательскую проблему авторы увидели в том, что интеллектуальные счетчики, созданные для управления спросом, не работают должным образом, так как «обратная связь интеллектуального счетчика концентрируется исключительно на энергии или воде как товарах, измеряемых в киловаттах или литрах, и игнорирует роль практик, в которых они потребляются» (Mela et al., 2018, p. 3). Основываясь на анализе научных публикаций, авторы выявили проблемы, возникающие при использовании интеллектуальных счетчиков, связанные с компетенциями и навыками, с материалами и инфраструктурой, с социально разделяемыми значениями. Затем они определили решение для каждой выявленной проблемы с точки зрения теории практик. Например, отказ жителей идти на компромисс с определенными стандартами жизни и сокращать свое потребление может быть изменен за счет обмена идеями и социального обучения, в организации которого прини-

мают участие энтузиасты, уже заинтересованные следить за потреблением ресурсов. Авторы делают вывод, что для повышения эффективности обратной связи с интеллектуальными счетчиками их следует разрабатывать как неотъемлемую часть повседневных практик, а не как отдельное технологическое решение для измерения потребления ресурсов в домашних хозяйствах.

Успешность применения такого интегрального подхода к технологическим решениям описали Н. Касс, Т. Шванен, Э. Шов (Cass et al., 2018) на примере опыта по внедрению электромобилей Городского совета Оксфорда. Попытка решить проблему загрязнения воздуха автотранспортом за счет популяризации электрокаров столкнулась с тремя серьезными препятствиями в области инфраструктуры, социальных значений и компетенций: во-первых, инфраструктура зарядки электрокаров отсутствовала, а все возможные пространства были заняты инфраструктурой обслуживания традиционного транспорта; во-вторых, традиционный автотранспорт имел очень серьезное лобби, противостояние которому могло обернуться для руководства города потерей электората; в-третьих, для внедрения нового транспорта требовались инвестиции, а предприниматели не были заинтересованы в развитии экологичного транспорта. Городской совет сделал ставку на социальное обучение и экспериментирование. На грантовые (государственные) деньги было закуплено несколько разных экспериментальных установок, и в течение года изучались работа шести технологий, механизм взимания платы и отзывы участников эксперимента. После оценки результатов эксперимента было принято решение об открытии еще 70 пунктов зарядки. Это позволило адаптировать нововведение к уже существующим городским ландшафтам и минимизировать конкуренцию технологий. На протяжении всего проекта осуществлялись консультирование с общественностью и экспертиза соответствия уже существующим нормативам регулирования дорожного движения. В итоге за счет грамотного управления элементами практик передвижения удалось преодолеть препятствия во внедрении электротранспорта и снизить «загазованность» атмосферы города.

Рассмотрение социальных практик как элемента «нагрузки» предполагает разработку новой системы индикаторов для преодоления разрыва между набором и разнообразием экологических и экономических индикаторов, характеризующих компоненты модели PSR, и социальными индикаторами (рис. 2). Для измерения нагрузки со стороны социальных практик можно использовать методологию измерения экологического следа как набора показателей, связанных с потреблением и способных отслеживать антропогенное давление на окружающую среду (Rees, Wackernagel, 1996). В этом случае социальные практики можно представить как совокупность следов (Galli et al., 2012). Экологический след социальной практики включает в себя оценку всего объема необходимых природных ресурсов и территории для утилизации отходов, произведенных социальной практикой, включая углеродный след и т.д. Эта оценка осуществляется согласно установленной методике М. Вакернагеля (Wackernagel, 1994). Для оценки инте-

грального состояния окружающей среды может использоваться соотношение биоемкости и экологического следа. Биоемкость является одним из косвенных интегральных индикаторов оценки доступного объема природного капитала территории и отражает способность территории воспроизводить потребляемые человеком ресурсы и поглощать отходы. На основе современного опыта оценки экологического следа и его соотношения с биоемкостью возможно формирование системы индикаторов – матрицы индикаторов социальных практик, которая может быть использована для включения социальных практик на определенной территории в модель PSR. Матрицы составляются исходя из сопоставимых способов оценивания производств и деятельности домашних хозяйств как потребителей природного капитала и загрязнителей территории. Необходимость достижения баланса между биоемкостью и экологическим следом за счет роста природного капитала (природных активов, которые предоставляют экосистемные услуги) и/или сокращения экологического следа определяет направленность социальных ответов в элементе «реакции».

Чтобы определить элементы социальных практик, изменение которых может привести к снижению нагрузки на территорию, возможно классифицировать механизмы и инструменты управленческого воздействия на развитие территории в соответствии с их направленностью на элементы практик (рис. 2). Для этого предполагается выделить следующие механизмы и инструменты (Гладун и др., 2021):

- влияющие на инфраструктуру, технологии, материальные объекты и материал, из которого сделаны объекты;
- влияющие на знания, навыки, ноу-хау;
- воздействующие на мотивацию, символические значения и идеи.

Затем на основе современного опыта экологизации территории определяются те элементы практик, на которые эффективно воздействовать при том или ином состоянии окружающей среды, сочетании социальных практик на территории и степени осознанности субъектами практик необходимых изменений.

Предложенный в настоящей статье подход помогает найти общие точки пересечения академических исследований и практики управления, что в дальнейшем может способствовать появлению новой концепции управления социальным поведением для экологизации социально-экономического развития.

## Выводы

Для оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую природную среду и эффективного управления этим воздействием используется модель PSR. Но эта модель, хотя и широко применяется, имеет ряд ограничений:

- кумулятивный эффект на компонент «состояние» от различных видов деятельности оценивается в самом общем виде, не позволяющем вырабатывать целенаправленных управленческих воздействий;

- отсутствуют индикаторы воздействия различных элементов практик, позволяющие адекватно оценивать «состояние» и формировать эффективные «реакции»;
- формирование эффективных ответов на изменение экологической ситуации затруднено слабым учетом социальных факторов.

Для совершенствования подходов к моделированию территориального развития авторы статьи предлагают рассматривать в качестве элемента «нагрузки» совокупность социальных практик, воздействуя на компоненты которых можно эффективно оценивать вклад, текущее состояние и вероятный отклик от их трансформации и, как следствие, более эффективно управлять процессами эколого-ориентированного социально-экономического развития.

Социальные практики можно анализировать, выделяя элементы внутри практик, взаимосвязанные друг с другом и с материальными условиями практик. Согласно теории практик, социальная практика как набор элементов включает как прямое (использование ресурсов), так и косвенное (значение, придаваемое данным обществом действиям, в которых используются ресурсы) воздействие, в результате которого тратятся ресурсы и производятся выбросы. Подход теории практик позволяет увидеть сложные связи в обществе, выходящие за рамки отраслей или связей производителей и потребителей, которые возникают вокруг удовлетворения потребностей людей, и связи с территорией. Анализ социальных практик дает возможность учитывать социальные аспекты потребления, историчность ожиданий, фоновый характер некоторых практик и т.д., выявлять источники формирования поведенческих моделей, чтобы предложить рекомендации по экологизации этих моделей и индикаторы по их оценке, а моделирование помогает прогнозировать экологические, экономические и социальные эффекты практик и их воздействие на окружающую среду.

Можно повысить эффективность реакции общества на ухудшение состояния окружающей среды, разработав систему индикаторов для измерения нагрузки со стороны социальных практик на основе методологии измерения экологического следа как набора показателей, связанных с потреблением и способных отслеживать антропогенное давление на окружающую среду. А соотношение экологического следа и биоемкости будет являться интегральным индикатором состояния окружающей среды. Воздействие на элементы социальных практик направлено на создание баланса между биоемкостью и экологическим следом за счет роста природного капитала (природных активов, которые предоставляют экосистемные услуги) и/или сокращения экологического следа и задает направленность социальных ответов в элементе «реакции». Для этого следует определить следующие управленческие механизмы и инструменты:

- воздействующие на инфраструктуру, технологии, материальные объекты и материал, из которого сделаны объекты;
- способствующие приобретению знаний, навыков, ноу-хау;
- влияющие на мотивацию, символические значения и идеи.

Анализ экологического следа практик позволит найти те элементы, на которые будет направлено управленческое воздействие.

Сделанные в статье выводы расширяют арсенал инструментов регионального управления, в том числе и в Тюменской области, которая имеет все основания стать пилотным регионом для апробации предложенной модели. В 2020–2023 гг. в рамках научного проекта «Зеленый регион как концепция пространственного развития: системный анализ факторов развития территории» уже рассчитана биоёмкость для юга Тюменской области и выявлены ключевые факторы регионального развития. Следующим шагом станет применение предложенной методологии к расчету элемента «нагрузки» в модели PSR и управлению связями этого элемента с элементами «состояние» и «реакции».

Таким образом, применение теории практик к оценке элемента «нагрузки» в модели PSR расширяет понимание роли людей в переходе к зеленой экономике и эколого-ориентированному социально-экономическому развитию и помогает выработать подходы к оценке социальных практик через систему количественных и качественных показателей для их включения в процесс регионального моделирования.

Предлагаемый авторами подход требует дальнейшей проработки, перехода к собственно новым показателям «нагрузки» с использованием реальных данных. Дальнейшие исследования должны быть связаны с обоснованием и апробацией интегральных показателей, отражающих кумулятивный эффект от различных видов деятельности на территории со всем разнообразием ее природных элементов и факторов, многообразием социальных групп и их реакций на происходящие изменения. После чего имеет смысл продумать соответствующие механизмы административного воздействия («реакции»).

Результаты исследования могут быть интересны как ученым, изучающим процессы экологизации, так и экологами. Предложенный подход к выбору управленческих механизмов, инструментов и направленности управленческого воздействия может применяться в сфере регионального и муниципального управления для реализации программ, связанных с энергосбережением, экологизацией транспорта, сокращением отходов и т.д. Так, данная статья может быть полезна представителям органов власти при разработке мероприятий в рамках реализации Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.

#### **Благодарность:**

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

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Alkemeyer T., Buschmann N. Leaning in and across practices. Enablement as subjectivation. In: *The Nexus of Practices: Connections, constellations, practitioners* (ed. by A. Hui, T. Schatzki, E. Shove). New York, Routledge, 2017. P. 8–24.
2. Berger A.R., Hodge R.A. Natural change in the environment: a challenge to the pressure-state-response concept // *Social Indicators Research*. 1998. Vol. 44. P. 255–265. URL: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1006888532080>
3. Breadsell J.K., Eon C., Morrison G.M. Understanding Resource Consumption in the Home, Community and Society through Behaviour and Social Practice Theories // *Sustainability*. 2019. Vol. 11, no. 22. P. 1–18. URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/22/6513/html>
4. Cass N., Schwanen T., Shove E. Infrastructures, intersections and societal transformations // *Technological Forecasting and Social Change*. 2018. Vol. 137. P. 160–167. URL: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.07.039>
5. Darnton A., Horne J. Influencing behaviours: moving beyond the individual: a user guide to the ISM Tool // Scottish Government. 2013. URL: [https://www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/29\\_Influencing%20behaviours%20and%20moving%20beyond%20the%20individual.pdf](https://www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/29_Influencing%20behaviours%20and%20moving%20beyond%20the%20individual.pdf)
6. Galli A., Wiedmann T., Ercin E., Knoblauch D., Ewing B., Giljum S. Integrating Ecological, Carbon and Water footprint into a “footprint Family” of indicators: Definition and role in tracking human pressure on the planet // *Ecological Indicators*. 2012. Vol. 16. P. 100–112. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2011.06.017>
7. Giddens A. *The Constitution of Society*. Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1984.
8. House J. Modes of Eating and Phased Routinisation: Insect-Based Food Practices in the Netherlands // *The Journal of the British Sociological Association*. 2019. Vol. 53, no. 3. P. 451–467. URL: <https://doi.org/10.1177/0038038518797498>
9. Huang B., Wei N., Meng W., Zhang M. Marine biodiversity evaluation based on the pressure-state-response (PSR) model of Changhai County, Liaoning Province // *Biodiversity Science*. 2016. Vol. 24, no. 1. P. 48–54. URL: <https://www.biodiversity-science.net/EN/10.17520/biods.2015159>
10. Hughey K.F., Cullen R., Kerr G.N., Cook A.J. Application of the pressure–state–response framework to perceptions reporting of the state of the New Zealand environment // *Journal of Environmental Management*. 2004. Vol. 70, no. 1. P. 85–93. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2003.09.020>
11. Hui A., Schatzki T., Shove E. *The Nexus of Practices: Connections, constellations, practitioners*. New York, Routledge, 2017.

12. Lu S., Li J., Guan X., Gao X., Gu Y., Zhang D. The evaluation of forestry ecological security in China: Developing a decision support system // *Ecological Indicators*. 2018. Vol. 91. P. 664–678. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2018.03.088>
13. Mela H., Peltomaa J., Salo M., Makinen K., Hilden M. Framing Smart Meter Feedback in Relation to Practice Theory // *Sustainability*. 2018. Vol. 10, no. 10. P. 1–22. URL: <https://doi.org/10.3390/su10103553>
14. Morley J. Technologies within and beyond. In: *The Nexus of Practices: Connections, constellations, practitioners practices* (ed. by A. Hui, T. Schatzki, E. Shove). New York, Routledge, 2017.
15. Nash N., Whitmarsh L., Capstick S., Hargreaves T., Poortinga W., Thomas G., Sautkina E., Xenias D. Climate-relevant behavioral spillover and the potential contribution of social practice theory // *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. 2017. Vol. 8, no. 6. P. 481–501. URL: <https://doi.org/10.1002/wcc.481>
16. Neri A.C., Dupin P., Sánchez L.E. A pressure–state–response approach to cumulative impact assessment // *Journal of Cleaner Production*. 2016. Vol. 126. P. 288–298. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02.134>
17. Reckwitz A. Towards a Theory of Social Practices // *European Journal of Social Theory*. 2002. Vol. 5, no. 2. P. 243–263. URL: <https://doi.org/10.1177/13684310222225432>
18. Rees W., Wackernagel M. Urban ecological footprints: Why cities cannot be sustainable – and why they are a key to sustainability // *Environmental Impact Assessment Review*. 1996. Vol. 16, no. 4–6. P. 223–248. URL: [https://doi.org/10.1007/978-0-387-73412-5\\_35](https://doi.org/10.1007/978-0-387-73412-5_35)
19. Shove E. Matters of practice. In: *The Nexus of Practices: Connections, constellations, practitioners* (ed. by A. Hui, T. Schatzki, E. Shove). New York, Routledge, 2017.
20. Shove E., Pantzar M., Watson M. *The Dynamics of Social Practice: Everyday Life and How it Changes*. United States, SAGE Publications Ltd, 2012.
21. Shove E., Walker G. What Is Energy For? Social Practice and Energy Demand // *Theory, Culture & Society*. 2014. Vol. 31, iss. 5. P. 41–58. DOI: 10.1177/0263276414536746
22. Spotswood F., Shankar A., Piwek L. Changing emotional engagement with running through communal self-tracking: the implications of ‘teleoaffective shaping’ for public health // *Sociology of Health & Illness*. 2020. Vol. 42, no. 4. P. 772–788. URL: <https://doi.org/10.1111/1467-9566.13057>
23. Spurling N., McMeekin A., Shove E., Southerton D., Welch D. Interventions in practice: re-framing policy approaches to consumer behavior // *Sustainable Practices Research Group Report*. 2018. Vol. 56.
24. Strengers Y., Moloney S., Maller C., Horne R. Beyond behaviour change: practical applications of social practice theory in behaviour change programmes. In: *Social practices, intervention and sustainability: beyond behaviour change* (ed. by Y. Strengers, C. Maller). London, Routledge, 2015. P. 63–77. URL: <https://doi.org/10.4324/9781315816494>

25. Sustainable Scotland Network. Behaviour Change. 2023. URL: <https://sustainable-scotlandnetwork.org/ssn-manual/behaviour-change>
26. The Domestic Nexus: interrogating the interlinked practices of water, energy and food consumption // Final report for the Nexus Network. 2016. URL: [https://thenexusnetwork.org/wp-content/uploads/2015/11/DomesticNexusReport\\_webv.pdf](https://thenexusnetwork.org/wp-content/uploads/2015/11/DomesticNexusReport_webv.pdf)
27. Torkkeli K., Makela J., Niva M. Elements of practice in the analysis of auto-ethnographical cooking videos // Journal of Consumer Culture. 2020. Vol. 20, no. 4. P. 543–562. URL: <https://doi.org/10.1177/1469540518764248>
28. Vihalemm T., Keller M., Kiisel M. From intervention to social change: A guide to re-shaping everyday practices. London, Routledge, 2016. URL: <https://doi.org/10.4324/9781315583396>
29. Wackernagel M. Ecological footprint and appropriated carrying capacity: a tool for planning toward sustainability. PhD Thesis. British Columbia, University of British Columbia, 1994.
30. Watson M. Placing power in practice theory. In: The nexus of practices (ed. by A. Hui, T. Schatzki, E. Shove). London, Routledge, 2016. P. 181–194.
31. Watson M., Browne A., Evans D., Foden M., Hoolohan C., Sharp L. Challenges and opportunities for re-framing resource use policy with practice theories: The change points approach // Global Environmental Change. 2020. Vol. 62, no. 102072. URL: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102072>
32. Wolfslehner B., Vacik H. Evaluating sustainable forest management strategies with the analytic network process in a pressure–state–response framework // Journal of Environmental Management. 2008. Vol. 88, no. 1. P. 1–10. DOI: 10.1016/j.jenvman.2007.01.027
33. Yang Z., Chen X. Evaluation of Urban Rail Transit Sustainable Development Based on the PSR Model // 16th COTA International Conference of Transportation Professionals. 2016. URL: <https://ascelibrary.org/doi/10.1061/9780784479896.177> (дата обращения: 18.11.2022).
34. Волков В.В., Хархордин О.В. Теория практик. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2008.
35. Гладун Е.Ф., Захарова О.В., Жеребятъева Н.В., Ахмедова И.Д. Управление «зеленым» регионом: концепция эколого-ориентированного регионального развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 3. С. 31–52. URL: [https://vgmu.hse.ru/data/2021/09/24/1472651148/PAI\\_3-2021\(2\).pdf](https://vgmu.hse.ru/data/2021/09/24/1472651148/PAI_3-2021(2).pdf)
36. Костарев С.В. Адаптивное управление в развитии социально-экономической системы // Инновация экономика и общество. 2014. Т. 5, № 3. С. 95–100. URL: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_22709773\\_43859536.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_22709773_43859536.pdf)

37. Орлова И.В., Шарабарина С.Н. Оценка сельскохозяйственного воздействия на природные системы: теоретико-методологические подходы // *География и природные ресурсы*. 2015. № 4. С. 26–32. URL: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_25028059\\_48532845.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_25028059_48532845.pdf)
38. Фомина В.Ф., Фомин А.В. Эколого-экономическое развитие республики Коми в аспекте «Зеленого роста» // *Север и рынок: формирование экономического порядка*. 2018. Т. 57, № 1. С. 85–98. URL: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_35134604\\_89951302.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_35134604_89951302.pdf)

## REFERENCES

---

1. Alkemeyer, T. and Buschmann, N. (2017) ‘Leaning in and across practices. Enablement as subjectivation’, in: Hui A., Schatzki T., Shove E. *The Nexus of Practices: Connections, constellations, practitioners*. New York: Routledge, pp. 8–24. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315560816> (accessed 18 November 2022).
2. Berger, A.R. and Hodge, R.A. (1998) ‘Natural change in the environment: a challenge to the pressure-state-response concept’, *Social Indicators Research*, 44, pp. 255–265. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1006888532080> (accessed 18 November 2022).
3. Breadsell, J.K., Eon, C. and Morrison, G.M. (2019) ‘Understanding resource consumption in the home, community and society through behaviour and social practice theories’, *Sustainability*, 11 (22). Available at: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/22/6513/html> (accessed 18 November 2022).
4. Cass, N., Schwanen, T. and Shove, E. (2018) ‘Infrastructures, intersections and societal transformations’, *Technological Forecasting and Social Change*, 137, pp. 160–167. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.07.039> (accessed 18 November 2022).
5. Darnton, A. and Horne, J. (2013) *Influencing behaviours: moving beyond the individual: a user guide to the ISM Tool*. UK: Scottish Government. Available at: [https://www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/29\\_Influencing%20behaviours%20and%20moving%20beyond%20the%20individual.pdf](https://www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/29_Influencing%20behaviours%20and%20moving%20beyond%20the%20individual.pdf) (accessed 18 October 2022).
6. Galli, A., Wiedmann, T., Ercin, E., Knoblauch, D., Ewing, B. and Giljum, S. (2012) ‘Integrating Ecological, Carbon and Water footprint into a “footprint Family” of indicators: Definition and role in tracking human pressure on the planet’, *Ecological Indicators*, 16, pp. 100–112. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2011.06.017> (accessed 18 November 2022).
7. Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

8. House, J. (2019) 'Modes of eating and phased routinisation: Insect-based food practices in the Netherlands', *The Journal of the British Sociological Association*, 53 (3), pp. 451–467. Available at: <https://doi.org/10.1177/0038038518797498> (accessed 18 November 2022).
9. Huang, B., Wei, N., Meng, W. and Zhang, M. (2016) 'Marine biodiversity evaluation based on the pressure-state-response (PSR) model of Changhai County, Liaoning Province', *Biodiversity Science*, 24 (1). Available at: <https://www.biodiversity-science.net/EN/10.17520/biods.2015159> (accessed 18 November 2022).
10. Hughey, K.F., Cullen, R., Kerr, G.N. and Cook, A.J. (2004) 'Application of the pressure–state–response framework to perceptions reporting of the state of the New Zealand environment', *Journal of Environmental Management*, 70, pp. 85–93. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2003.09.020> (accessed 18 November 2022).
11. Hui, A., Schatzki, T. and Shove, E. (2017) *The Nexus of Practices: Connections, constellations, practitioners*. New York: Routledge.
12. Lu, S., Li, J., Guan, X., Gao, X., Gu, Y. and Zhang, D. (2018) 'The evaluation of forestry ecological security in China: Developing a decision support system', *Ecological Indicators*, 91, pp. 664–678. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2018.03.088> (accessed 18 November 2022).
13. Mela, H., Peltomaa, J., Salo, M., Makinen, K. and Hilden, M. (2018) 'Framing smart meter feedback in relation to practice theory', *Sustainability*, 10 (10). Available at: <https://doi.org/10.3390/su10103553> (accessed 18 November 2022).
14. Morley, J. (2017) 'Technologies within and beyond practices', in: *The Nexus of Practices: Connections, constellations, practitioners*. New York: Routledge, pp. 81–98.
15. Nash, N., Whitmarsh, L., Capstick, S., Hargreaves, T., Poortinga, W., Thomas, G., Sautkina, E. and Xenias, D. (2017) 'Climate-relevant behavioral spillover and the potential contribution of social practice theory', *Wiley Interdisciplinary Reviews–Climate Change*, 8 (6). Available at: <https://doi.org/10.1002/wcc.481> (accessed 18 November 2022).
16. Neri, A.C., Dupin, P. and Sánchez, L.E. (2016) 'A pressure–state–response approach to cumulative impact assessment', *Journal of Cleaner Production*, 126, pp. 288–298. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02.134> (accessed 18 November 2022).
17. Reckwitz, A. (2002) 'Towards a theory of social practices', *European Journal of Social Theory*, 5 (2), pp. 243–263. Available at: <https://doi.org/10.1177/13684310222225432> (accessed 18 November 2022).
18. Rees, W. and Wackernagel, M. (1996) 'Urban ecological footprints: Why cities cannot be sustainable – and why they are a key to sustainability', *Environmental Impact Assessment Review*, 16(4–6), pp. 223–248. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-0-387-73412-5\\_35](https://doi.org/10.1007/978-0-387-73412-5_35) (accessed 18 November 2022).
19. Shove, E., Pantzar, M. and Watson, M. (2012) *The Dynamics of Social Practice: Everyday Life and How it Changes*. United States: SAGE Publications Ltd.

20. Shove, E. and Walker, G. (2014) 'What is energy for? Social practice and energy demand', *Theory, Culture & Society*, 31, pp. 41–58. DOI: 10.1177/0263276414536746.
21. Shove, E. (2017) 'Matters of practice', in: *The Nexus of Practices: Connections, constellations, practitioners*. New York: Routledge, pp. 155–169.
22. Spotswood, F., Shankar, A. and Piwek, L. (2020) 'Changing emotional engagement with running through communal self-tracking: the implications of 'teleoaffective shaping' for public health', *Sociology of Health & Illness*, 42(4), pp. 772–788. Available at: <https://doi.org/10.1111/1467-9566.13057> (accessed 18 November 2022).
23. Spurling, N., McMeekin, A., Shove, E., Southerton, D. and Welch, D. (2018) *Interventions in practice: re-framing policy approaches to consumer behaviour*. UK: Sustainable Practices Research Group Report.
24. Strengers, Y., Moloney, S., Maller, C. and Horne, R. (2015) 'Beyond behaviour change: practical applications of social practice theory in behaviour change programmes', in: Y. Strengers, C. Maller (Eds.) *Social practices, intervention and sustainability: beyond behaviour change*. London: Routledge, pp. 63–77. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315816494> (accessed 10 October 2023).
25. Sustainable Scotland Network (2023) *Behaviour Change*. Available at: <https://sustainableScotlandNetwork.org/ssn-manual/behaviour-change> (accessed 10 October 2023).
26. *The Domestic Nexus: interrogating the interlinked practices of water, energy and food consumption. Final report for the Nexus Network*. 2016. Available at: [https://thenexusnetwork.org/wp-content/uploads/2015/11/DomesticNexusReport\\_webv.pdf](https://thenexusnetwork.org/wp-content/uploads/2015/11/DomesticNexusReport_webv.pdf) (accessed 10 October 2023).
27. Torkkeli, K., Makela, J. and Niva, M. (2020) 'Elements of practice in the analysis of auto-ethnographical cooking videos', *Journal of Consumer Culture*, 20(4), pp. 543–562. Available at: <https://doi.org/10.1177/1469540518764248> (accessed 18 November 2022).
28. Vihalemm, T., Keller, M. and Kiisel, M. (2016) *From intervention to social change: A guide to reshaping everyday practices*. London: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315583396> (accessed 10 October 2023).
29. Wackernagel, M. (1994) *Ecological footprint and appropriated carrying capacity: a tool for planning toward sustainability*. PhD Thesis. British Columbia: University of British Columbia.
30. Watson, M. (2017) 'Placing power in practice theory', in: *The Nexus of Practices: Connections, constellations, practitioners*. New York: Routledge, pp. 181–194.
31. Watson, M., Browne, A., Evans, D., Foden, M., Hoolohan, C. and Sharp, L. (2020) 'Challenges and opportunities for re-framing resource use policy with practice theories: The change points approach', *Global Environmental Change*, 62, 102072. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102072> (accessed 18 November 2022).

32. Wolfslehner, B. and Vacik, H. (2008) 'Evaluating sustainable forest management strategies with the analytic network process in a pressure–state–response framework', *Journal of Environmental Management*, 88(1) pp. 1–10. DOI: 10.1016/j.jenvman.2007.01.027.
33. Yang, Z. and Chen, X. (2016) *Evaluation of urban rail transit sustainable development based on the PSR model*. 16th COTA International Conference of Transportation Professionals. DOI: 10.1061/9780784479896.177.
34. Volkov, V.V. and Kharkhordin, O.V. (2008) *Theory of practice*. St. Petersburg: EUSP. (In Russian).
35. Gladun, E.F., Zakharova, O.V., Zherebyat'yeva, N.V. and Akhmedova, I.D. (2021) 'Green governance: The concept of environment-oriented regional development', *Public Administration Issues*, 3, pp. 31–52. Available at: [https://vgmu.hse.ru/data/2021/09/24/1472651148/PAI\\_3-2021\(2\).pdf](https://vgmu.hse.ru/data/2021/09/24/1472651148/PAI_3-2021(2).pdf) (accessed 18 November 2022). (In Russian).
36. Kostarev, S.V. (2014) 'Adaptive management in the development of the socio-economic system', *Innovatsiya ekonomika i obshchestvo*, 3(5), pp. 95–100. Available at: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_22709773\\_43859536.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_22709773_43859536.pdf) (accessed 18 November 2022). (In Russian).
37. Orlova, I.V. and Sharabarina, S.N. (2015) 'Assessing agricultural impact on natural systems: theoretical and methodological approaches', *Geography and Natural Resources*, 36(4), pp. 335–340. Available at: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_25028059\\_48532845.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_25028059_48532845.pdf) (accessed 18 November 2022). (In Russian).
38. Fomina, V.F. and Fomin, A.V. (2018) 'Ecological and economic development of the republic of Komi in the aspect of "green" growth', *The North and the Market: Forming the Economic Order*, 1(57), pp. 85–98. Available at: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_35134604\\_89951302.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_35134604_89951302.pdf) (accessed 18 November 2022). (In Russian).

Статья поступила в редакцию 06.09.2023;  
одобрена после рецензирования 30.01.2024;  
принята к публикации 15.02.2024.

Научная статья

УДК: 711.4–112; 347.13.

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109

## ИЗМЕНЕНИЕ ПОДХОДОВ К ПРОЦЕССУ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ГОРОДОВ: ТРАНСФОРМАЦИЯ СМЫСЛА ИЛИ СМЕНА НАЗВАНИЯ

**Ильина Ирина Николаевна<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Доктор экономических наук, эксперт в ГБУ «Московский аналитический центр в сфере городского хозяйства» (ГБУ «МАЦ»); 119019, г. Москва, Филипповский пер., д. 13, стр. 1; [ilina@hse.ru](mailto:ilina@hse.ru); ORCID: 0000-0001-6609-3340

**Аннотация.** В Российской Федерации генеральные планы являются общепринятыми инструментами территориального планирования. Они разрабатываются для регулирования перспективного развития городов. В них определяется функциональное распределение территориальных ресурсов для формирования застройки и установления ее допустимых параметров. Однако генеральные планы подвергаются все большей критике, прежде всего из-за упрощенного и стандартного подхода к прогнозированию перспективного развития города, не учитывающего реальные долгосрочные социально-экономические и технологические тенденции, управленческие аспекты и изменяющиеся потребности горожан. Это требует постоянного внесения изменений в документы, рассчитанные на срок не менее 20 лет. Система территориального планирования нуждается в существенной трансформации, но возникают вопросы: сохранить ли привычные генеральные планы или заменить их на мастер-планы, выходящие за рамки градостроительного подхода и объединяющие стратегические и проектные формы долгосрочного планирования? Поможет ли замена документов реализации градостроительных планов или форма документа не столь важна при активном учете инициативных предложений, долгосрочном прогнозировании, применении цифровых и иных современных инструментов? В статье рассматриваются подходы к обновлению системы территориального планирования, особенности формирования и условия разработки мастер-планов, а также оценка их успешности в достижении поставленных целей.

**Ключевые слова:** территориальное планирование, градостроительное развитие, генеральный план населенного пункта, теория градостроительного планирования, мастер-план.

**Для цитирования:** Ильина И.Н. Изменение подходов к процессу генерального планирования городов: трансформация смысла или смена названия // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2024. С. 84–109. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109.

Original article

## CHANGING THE APPROACH TO URBAN MASTER PLANNING: TRANSFORMATION OF MEANING OR NAME CHANGE

**Irina N. Ilina**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Doctor of Economics, Expert at the State Budgetary Institution «Moscow Analytical Center in the Sphere of Urban Economy» (GBU «МАС»); 13, building 1, Filippovskiy lane, 119019 Moscow, Russia; iilina@hse.ru; ORCID: 0000-0001-6609-3340

**Abstract.** In the Russian Federation, «general plans» are commonly used as territorial planning tools developed to regulate the prospective development of cities. They determine the functional distribution of territorial resources for the purposes of building formation and the establishment of its permissible parameters. However, «general plans» are being increasingly criticized, primarily due to their simplified and standard approach to forecasting the city's future development, which fails to consider the real long-term socio-economic and technological trends, managerial aspects and changing needs of citizens. This requires a constant alteration of documents designed to last for at least 20 years. The territorial planning system needs a significant transformation. However, questions arise as to whether to keep the usual «general plans» or replace them with master plans that go beyond the urban planning approach, and combine strategic and project forms of long-term planning. Will the replacement of documents help the implementation of urban development plans? Or is the form of the document not so important, provided that proactive proposals are actively taken into account, policies based on long-term forecasting are applied, and digital and other modern tools are used? The article discusses approaches to updating the territorial planning system, the specifics of the formation and conditions for the development of master plans, and the assessment of their success in achieving their goals.

**Keywords:** territorial planning, urban development, general plan of a settlement, theory of urban planning, master plan.

**For citation:** Ilina, I.N. (2024) 'Changing the approach to urban master planning: Transformation of meaning or name change', *Public Administration Issues*, 1, pp. 84–109. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109. (In Russian).

**JEL Classification:** R58.

## Введение

Новые подходы к развитию градостроительной деятельности в нашей стране были связаны с утверждением первого Градостроительного кодекса Российской Федерации в 1998 г. Он установил систему градостроительной документации, уровни ее принятия (федеральный, субъектов Российской Федерации, муниципальный), а также состав, содержание, порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения. По мнению Д. Бэлла (Bell, 2005), разработка генеральных планов стала рассматриваться как основа для управления изменениями на территории (и в течение длительного периода времени), а не как просто пространственное отображение застройки объекта недвижимости на участке.

В 2004 г. произошел второй важный этап в развитии градостроительства: с введением нового Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – ГрК РФ) система градостроительной документации была заменена документами территориального планирования и документацией по планировке территорий. Градостроительный кодекс регламентировал общие принципы и определения, полномочия государственных органов, состав документов территориального планирования, нормативы проектирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, комплексного и устойчивого развития территорий, вплоть до рекомендаций по эксплуатации и капитальному ремонту зданий. В соответствии с ГрК РФ генеральный план является основой для последующей многоэтапной реализации сформированных в его составе предложений, законодательно закрепляющих параметры перспективного развития города в точной привязке к территории, что обеспечивается разработанными в его составе картографическими материалами. Соответственно процесс разработки генерального плана – это не просто вопрос городского планирования и пространственного дизайна. Это разработка важнейшего управленческого документа территориального развития, дающего четкие параметры экономических перспектив и пространственного облика города в сложной и меняющейся среде принятия решений, на которую, в свою очередь, влияют динамичные факторы макросреды. Как отмечает Ю. В. Раев (2001), разработка генплана в органической увязке с требованиями системы градостроительного законодательства была особенно актуальна в условиях отказа от централизованного директивного управления, при повышении самостоятельности и ответственности субъектов градостроительной деятельности, равноправном развитии разных форм собственности. Однако уже практически сразу после введения ГрК РФ стали появляться критические замечания, касающиеся в первую очередь процесса разработки и эффективности генеральных планов. Так, Г. Ревзин (2009) констатирует, что генеральный план не содержит ни одной идеи о том,

<sup>1</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51040/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/) (дата обращения: 30.10.2023).

как это делать. По мнению О. В. Малиновой (2011), существенно ослабило статус генерального плана исключение в 2011 г. из Градостроительного кодекса статьи, предусматривающей подготовку плана реализации генерального плана. Это привело к непоследовательности, а во многих случаях – и необязательности исполнения положений документа.

После разрозненных попыток внести системность в процесс долгосрочного развития и увязать в единое целое долгосрочные документы стратегического и территориального планирования (и спустя 10 лет после утверждения ГрК РФ), 28 июня 2014 г. в практику вошел Федеральный закон N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ-172). Он принимался как закон рамочный. Этот закон заложил правовые основы и принципы планирования на трех уровнях федеративного устройства Российской Федерации, определил основных субъектов планирования и их полномочия. Впервые законодательно были установлены перечень, соподчиненность и функциональное назначение основных документов стратегического и территориального планирования, разработан порядок, мониторинг и контроль их реализации. Помимо этого, ФЗ-172 четко обозначил принципы, которыми необходимо руководствоваться в процессе стратегического планирования. Это принципы единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, ее результативности и эффективности, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевому принципу.

Однако более чем за десятилетие действия ФЗ-172 так и не стал органичной частью государственного управления. Во-первых, это связано с тем, что сложившаяся практика исполнительной власти по-прежнему ориентируется на решение задач, не выходящих за пределы краткосрочного или, в лучшем случае, среднесрочного горизонта. Во-вторых, этот закон так и не решил проблему несогласованности документов стратегического и территориального планирования, разрабатываемых на одну и ту же территорию. Иными словами, не хватает «вписанности» документов в общий контекст планирования (см.: Аналитический отчет, 2018). Вместе с тем ФЗ-172 очень четко выявил все проблемы сформировавшейся ранее модели регулирования территориального развития, т.к. в нем предусматривалась обязательная увязка блоков стратегического и территориального планирования в виде выстраивания цепочки «Федерация – субъект федерации – муниципалитет» в документах стратегического и территориального планирования.

В настоящей статье обсуждается, остается ли разработка генеральных планов по-прежнему актуальным инструментом планирования при определении перспектив городского развития. В первой части рассматриваются особенности, которые должна учитывать система генерального планирования, чтобы быть эффективной. Во второй части, после анализа

сложившейся практики разработки мастер-планов, определяются элементы нового подхода к мастер-планированию, заменяющему генеральный план, что обусловлено необходимостью более эффективного управления городом и его развитием. Статья завершается обсуждением того, может ли мастер-план стать основой будущей разработки перспектив развития города или нужны иные подходы к проблеме территориального планирования.

## Цели долгосрочного планирования и генеральные планы Российской Федерации

Достижение целей и эффективность городского планирования могут оцениваться с помощью двух подходов: методов, основанных на соответствии нормативным требованиям, и методов, оценивающих достигнутые результаты деятельности. Первые, по мнению ряда ученых (Laurian и др., 2004; Набиуллина, 2019), фокусируются на обеспечении соответствия между целями плана и фактическими пространственными результатами. Последние связаны с результатами плана, а также с другими воздействиями (Barrett, 2004). Именно по вышеназванным обстоятельствам подобное управление и называется стратегическим (отличающимся от оперативного), в состав которого входит анализ и прогнозирование, рефлексия и выработка стратегии, планирование с учетом тенденций развития экономического пространства (стратегический план) и проектирование механизмов встраивания в пространство. Иначе говоря, схема территориального планирования рассматривается как пространственная проекция стратегии (Толстогузов, 2010). Например, Норман Фостер так говорит о разработке долгосрочных планов: «первым шагом стал бы генеральный план города, привязанный к региону, с целью объединить самое любимое и почитаемое наследие прошлого с самыми желанными и экологичными элементами инфраструктуры и зданий – другими словами, создать город будущего уже сейчас и спланировать на будущее его жизнь на десятилетия вперед. Генеральный план – это акт уверенности в будущем для грядущих поколений» (Кривицкий, 2017). Разработка генеральных планов в современных условиях стала процессом, вышедшим за пределы архитектурно-пространственного подхода, включив долгосрочные планы по созданию и развитию города в интересах живущих в нем людей.

Соответственно необходимо пересмотреть концепцию и методологию генерального планирования. Понимание того, что «генеральные планы – это, по сути, механизмы управления развитием города на основе пространственной формы», было расширено несколькими способами, так что теперь этот термин часто используется для охвата широкого спектра концепций (Bell, 2005, с. 87).

Генеральные планы для каждого города России стали обязательными с конца 1990-х гг. И во многом это было связано с оптимизмом этого периода, возродившим интерес к качеству городской среды и, по сути, интерес к человеку. Этот импульс сопровождался принятием важных законов, про-

пагандирующих значение генеральных планов и новой градостроительной политики. Разработка генеральных планов рассматривалась как процесс достижения лучших результатов при управлении развитием города. Пересмысленное генеральное планирование сочетало в себе совместное формирование реалистичного видения долгосрочного развития сообщества, обеспечение благоприятной инфраструктуры, а также разработку перспектив развития города. Таким образом, разработка генеральных планов имела упреждающий характер, нацеленный на эффективное достижение государственных и частных результатов в процессе развития города. При этом сам процесс долгосрочного планирования оказался «тем зонтиком, под которым укрываются все управленческие функции» (Мескон и др., 1999, с. 195). По мнению М. Сизонса (2002), стратегическое территориальное планирование – это особый вид управленческой деятельности, состоящий в обосновании таких целей развития административно-территориальных образований и механизма их достижения, реализация которых обеспечивает эффективное развитие территорий в долгосрочной перспективе в изменяющихся условиях внешней среды.

Реализация генеральных планов российских городов практически никогда не подлежала оценке, в том числе и с позиций эффективности. Как отмечает С. Б. Ткаченко (2019), генеральный план любого российского города, а в особенности, столицы государства – пример дуализма в градостроительстве, при котором в документе, определяющем стратегию территориального развития города, заложены два принципа:

- идеальный план создания мегаполиса с комфортной средой обитания;
- проблемное поле деятельности городских властей, принимающих управленческие решения для реализации градостроительной политики в интересах правящей элиты.

Генеральные планы в современном прочтении зачастую не принимают во внимание исторически сформировавшуюся планировочную структуру города, не содержат решений, нацеленных на сбалансированное развитие, формирование комфортной городской среды, на сохранение историко-культурного наследия. Сегодня генеральное планирование – это то, что происходит, когда территория существенно перестраивается с помощью сопутствующих девелоперских проектов. Отсутствие конкретной цели, четко сформулированных задач, прогнозной составляющей привело к стандартизации процесса планирования. Ю. Н. Трухачев (2006) называет «прогнозирование одной из самых уязвимых тем в современной градостроительной практике». И основными барьерами применения прогнозного подхода в современном градостроительстве являются: отсутствие достоверных статистических данных на муниципальном уровне; нестабильность экономики страны; изменчивость социальных процессов; отсутствие методики учета экономических процессов в территориальном планировании.

Также генеральный план, с четко прописанным регламентом, составом и масштабом чертежей, лишен ситуативной гибкости. Генеральный план не имеет инструментов получения обратной связи от горожан не только в момент своего создания, но и в период реализации. Как отмечается

в аналитической справке Института экономики города (2023) по результатам анализа актов субъектов Российской Федерации, представленных в информационной системе «Консультант» по состоянию на конец июля 2023 г., было выявлено, что около 70% субъектов Российской Федерации воспользовались правом установить случаи, при которых проведение общественных обсуждений и публичных слушаний, помимо предусмотренных ГрК РФ, не требуется. Согласно ГрК РФ, ни технико-экономические, ни целевые показатели, ни индикаторы развития территорий не входят в утверждаемую часть генерального плана. Это лишает документ возможности адаптироваться и изменяться на основе разницы или ее отсутствия между показателями «до» и «после». «В итоге генплан становится «мертвым» документом. Его год принимают, обсуждают, а потом кладут на полку. Фактически он не влияет на градостроительную ситуацию» («Генплан становится “мертвым”...», 2017). То есть объемные по составу входящих в них документов и схем генеральные планы слишком статичны по своей природе и их подготовка занимает очень много времени, и еще больший срок отводится на их реализацию.

Помимо этого, Федеральный закон от 13.06.2023 N 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволил устанавливать такие особенности содержания генеральных планов, которые в еще большей степени ставят под сомнение целесообразность их разработки: генеральные планы могут не содержать карту планируемого размещения объектов местного значения; в их составе могут предусматриваться территории, в отношении которых функциональные зоны не устанавливаются; вместо сведений о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения, об их основных характеристиках, местоположении могут содержаться сведения о потребности в указанных объектах местного значения без указания их основных характеристик и местоположения.

И если подвести некоторый итог, то можно сделать следующие выводы:

- генеральные планы практически никогда не содержат руководящих указаний по методам их реализации;
- в генеральных планах редко оцениваются предлагаемые ими затраты на реализацию или методы их финансирования;
- генеральные планы часто основаны на нереалистичной оценке экономического потенциала планируемых территорий и потребностей граждан;
- генеральные планы редко обеспечивают убедительное соотношение детального землепользования и тщательно продуманного регулирования или контроля за землепользованием;
- сообщество, выборные представители и население не участвуют в разработке генеральных планов и сейчас практически исключены из процедуры их согласования.

И тут вполне уместно привести высказывание В. А. Мау (2000), который отмечал, что «планирование в условиях неопределенности крайне опасно».

## Мировая практика создания и применения мастер-планов

План развития города – это прежде всего модель. Модель того, каким должен быть город через определенный промежуток времени, модель того, каким его хотели бы видеть жители, дополненная инструментами достижения поставленных целей. В этом смысле эффективным представляется структурно-функциональный подход к моделированию, базирующийся на методологии системной и структурно-функциональной школ социально-политических исследований (Д. Истон, К. Дойч, Т. Парсонс, Г. Алмонд, С. Верба и др.). Именно поэтому сейчас принимаются новые стратегические документы, отличающиеся от традиционных (концепций и стратегий социально-экономического развития, генерального плана и др.) как правило значительно меньшим и не регламентированным временным отрезком планирования, меньшей детализацией, но при этом высокой степенью концептуализации. Такие новые форматы, как мастер-план, в значительной степени больше философский и социально-политический документ, чем архитектурный и строительно-планировочный (Снопина, 2022).

По мнению О. В. Толстогузова (2010), важным аспектом в новых политических условиях и экономических реалиях, а также при внешних вызовах является следующее обстоятельство: стратегия развития территории (региона или местного образования) имеет смысл, если есть ее пространственная проекция (экономически и прочим образом организованное пространство) и определен внешний контур, обозначенный вызовами, которые принято называть внешними факторами (геополитическими и экономико-географическими).

Практика разработки мастер-планов обширна, но еще очень молода. Зачастую этим термином называют любой концептуальный градостроительный документ – от стратегии города до проекта планировки нового жилого района. Однако можно выделить действительно прогрессивные и инновационные мастер-планы ряда городов мира, предлагающие новую структурно-функциональную модель крупного муниципального образования. Можно сказать, что мастер-план – это документ, который, в отличие от генерального плана, предписывает построить не «где и что», а «что и как» (Крылов, 2019). Хотя не преминем заметить, что английская версия термина «генеральный план» – это именно «мастер-план».

Анализ совокупности отечественных и зарубежных мастер-планов, разработанных за последнее десятилетие, позволил выявить их особенности, лежащие в основе совершенствования процесса территориального планирования.

Во-первых, это активная проработка *целеполагания* с учетом идеологической и политической функций жизни города как социальной системы (например, «Мастер-план агломерации Петропавловск-Камчатский 2030» представляет собой стратегию ее преобразования в город с самым высоким качеством жизни, лидирующим среди больших городов). В большинстве современных мастер-планов городов этому блоку функций соответствует раздел, описывающий стратегический вектор развития города.

Как правило, этот раздел включает в себя долгосрочную миссию города с кратким декларированием предназначения города – символическую основу его дальнейшего развития, предопределяемого мастер-планом. В этом же блоке часто представлен образ будущего города – города, который хотят видеть через определенное время. В этом же разделе прописываются основные цели развития города на планируемый период. Функции целеполагания, таким образом, задают ключевые направления перспективного развития города. Вопрос только в том, не дублируется ли функция целеполагания с аналогичными разделами в стратегиях социально-экономического развития.

Во-вторых, что вполне соответствует структуре мастер-планов, самым емким разделом является *экономический*, в котором определяются перспективы развития производственной функции. В последнее время во многих мастер-планах делается акцент на поддержку инновационных отраслей, бизнес-стартапов, внедрение информационно-коммуникационных технологий, энергосберегающих производств. Зачастую в этом же разделе определяются перспективы развития инженерной, энергетической и транспортной инфраструктуры. В современных мастер-планах представлены новые формы инженерного и транспортного обслуживания города, основанные на внедрении требований энергоэффективности, обеспечении связности городских объектов, формирующих прозрачность и проницаемость города.

В-третьих, выделяется отдельный *социальный* блок, в котором представлено перспективное развитие сфер социального обслуживания, медицины, образования, культуры, искусства, спорта и т.д. В современных мастер-планах развития городов этому блоку функций соответствует новая городская культура и новые морально-этические ценности жизни.

Если взглянуть с позиций структурно-функционального моделирования на новейшие мастер-планы выдающихся зарубежных городов, можно обнаружить ряд устойчиво повторяющихся трендов, которые возможно структурировать в рамках перечисленных трех блоков функций.

## Несколько примеров разработки и реализации мастер-планов.

### Зарубежный опыт

**Мастер-планы Сингапура** начали разрабатываться с 1958 г. С 2003 г. они пересматриваются каждые пять лет и преобразуют рамочные долгосрочные стратегии из концептуального плана в подробные планы для руководства развитием земельных участков и собственности. За почти двадцатилетний период мастер-план превратился из документа, который просто отражал предыдущие изменения и, учитывая их, намечал цели дальнейшего развития, в план, который фокусируется на заблаговременном планировании будущих событий. Такая практика заблаговременного планирования перемен начала вводиться в конце 1990-х гг., когда было утверждено «Руководство по разработке планов» (далее – *DGP*) (*Development Guide Plans*, 1991), в котором подробно излагались цели планирования на местном и ре-

гиональном уровнях, согласованные с более долгосрочными и масштабными плановыми намерениями Концептуального плана.

*DGP* предназначено для достижения следующих целей: обеспечить оптимальное сочетание видов землепользования; спланировать сбалансированное сообщество; спланировать иерархию коммерческих центров; развить эффективную транспортную сеть; создать качественную среду для жизни и работы; предоставить возможности и средства контроля для создания и развития визуально интересных вариаций городской формы; обеспечить резервы на случай непредвиденных обстоятельств и предусмотреть актуализацию Концептуального плана с точки зрения планирования землепользования и этапов реализации (Shekhu, с. 17–18). С целью подготовки подробных планов Сингапур был разделен на 55 районов планирования. Для каждого из этих районов есть свое *DGP*, в котором общее видение Концептуального плана было детализировано. Размер каждой зоны планирования и ее подзоны варьируется в зависимости от землепользования, близости к центральной зоне и существующих физических разделителей, таких как скоростные автомагистрали, реки, крупные открытые пространства и другие демаркаторы. Разработка всех 55 мастер-планов была завершена в декабре 1998 г., после чего они были опубликованы в качестве нового официального документа, известного как «Мастер-план 1998 г.». Этот мастер-план содержит четкое руководство для землевладельцев, каким образом может быть использована их земля, и пересматривается каждые пять лет (заметим, что «Руководство по разработке (*DGP*)» после 1998 г. не используется).

Регулярный пересмотр и внесение поправок в мастер-план учитывает изменения как в местных, так и в глобальных тенденциях развития, что обеспечивает актуальность разрабатываемых документов. Например, самым важным в мастер-плане Сингапура 2014 г. являлось удовлетворение потребностей сингапурцев с учетом развития города, что подчеркивалось в девизе города: «*Great city to live, work and play in*» («Прекрасный город для жизни, работы и развлечения»). Миссия Сингапура конкретизировала это видение: «*An intelligent nation, a global city, powered by Infocom*» («Интеллектуальная нация, глобальный город, движимый информационно-коммуникационными технологиями»).

Мастер-план 2019–2025 гг. фокусируется на обустройстве инклюзивных, устойчивых и зеленых кварталов с общественными пространствами и удобствами для всех с потенциалом для удовлетворения будущих потребностей населения. Таким образом, план направлен на создание более полицентричной городской структуры с деловыми центрами в других частях города. Окончательно утвержденные поправки к плану отражают изменения либо зонирования, либо соотношения участков, предусмотренные в мастер-плане 2019 г. и т.д. В соответствии с Правилами планирования, все утвержденные поправки становятся доступными для публичной информации.

При разработке российских мастер-планов важно определить, какие элементы сингапурской модели могут оказаться полезными и могут быть

использованы в российских условиях, в первую очередь, для поддержки инновационного развития новых городов.

**Мастер-план Пекина.** Первый мастер-план Пекина был выпущен в 1983 г. с четкой установкой на контроль численности населения в городе. Акцент в мастер-плане на период до 2035 г., получившем статус официального документа в момент его утверждения в 2017 г., сделан на преодолении нынешнего разрастания города с целью превращения Пекина в первоклассную, гармоничную и пригодную для жизни столицу. Поставленные цели должны быть достигнуты за счет перераспределения функционального зонирования и решения городских проблем, таких как перенаселенность центра города и загрязнение воздуха. Миссия города сформулирована в трех основных пунктах:

- 1) Пекин – это город мировой метрополии.
- 2) Пекин – это национальная столица, центр развития исторического наследия и символ китайской государственности.
- 3) Пекин – это город людей и для людей (Qi Ye, 2020).

Мастер-план Пекина предполагает определенную «перезагрузку» общественного сознания города с потребительской на экологическую модель бытия. Принимая во внимание совместную стратегию развития Пекина, Тяньцзиня и провинции Хэбэй, новый план также делает акцент на развитие региональных взаимосвязей. В то время как в прошлых генеральных планах Пекина уже придавалось большое значение отношениям между городом и регионом, в новом мастер-плане координация развития всего региона Пекин-Тяньцзинь-Хэбэй становится ключевым принципом. И, чтобы справиться с переносом экономических функций Пекина, не связанных со столичными направлениями деятельности, предлагается построить новый город Сюань на юге, за пределами Пекина, в провинции Хэбэй.

В новом мастер-плане Пекина выделены три «красные линии» перспективного развития: масштаб города (максимальная численность населения), жесткое установление экологического контроля и ограничение роста городов. Предельное значение численности населения зафиксировано на отметке 23 млн человек, которая должна оставаться на этом уровне в течение длительного времени после 2020 г. То есть на этом примере очевидно, что городское планирование состоит не только из процесса планирования развития, но и содержит элементы социального контроля.

Таким образом, после китайской экономической реформы, с начала 1980-х гг. в районах рост населения контролировался с помощью мер городского планирования (Gu et al., 2015). Сегодня политика направлена, например, на «значительное сокращение постоянного населения, занятого в малообеспеченных традиционных обрабатывающих отраслях» (Immel, 2020). Рост численности населения Пекина уже существенно превысил пределы, которые были установлены в предыдущем мастер-плане, поэтому в новом документе еще раз ставится задача по снижению прироста населения, чтобы иметь возможность устойчиво развиваться.

Новый план сокращает площадь городских участков под промышленную застройку. В настоящее время в Пекине слишком много произ-

водственных площадей и мест для трудоустройства при недостаточной жилой площади. Наряду с этим в мастер-плане предлагается значительно улучшить качество окружающей среды, увеличить площадь городских зеленых насаждений, скоординировать развитие водного хозяйства и увеличить использование подземных пространств. Городское развитие Пекина меняется от расширения к совершенствованию его общей структуры. Это первый случай, когда столица продвигает концепцию «меньше значит больше».

Но, как следует из определения Чжэн Хао (Zheng Hao, 2017, с. 60), «мастер-план больше похож на вид города с высоты птичьего полета, чего далеко не достаточно для устойчивого городского развития».

Большой интерес представляют **мастер-планы японских городов** (здесь мы рассмотрим решение отдельных городских проблем). Мастер-план Токио является примером успешной децентрализации офисов: этот документ предусматривал перебазирование правительственных учреждений в новый городской центр Сайтама (*Saitama Shintoshin*). Переезд филиалов национальных правительственных министерств и национальных научно-исследовательских институтов был впервые определен в качестве законодательного плана в IV Базовом плане национального столичного региона (1986), но Национальное земельное агентство, разработавшее этот план, не смогло отдать распоряжения соответствующим министерствам о таком переселении. К решению проблемы вернулись в 1993 г. в рамках проектов по переустройству земель и строительству комплекса правительственных учреждений, и к 2000 г. 17 правительственных учреждений с примерно 6300 сотрудниками были переведены. Это хороший пример реализации политики, основанной как на политическом решении, так и на результате Национального плана столичного региона.

Мастер-план Киото, исторического города Японии, описывает миссию города как «центр для свободного сотрудничества и взаимодействия мировых культур» (*Flying into the Future! Miyako Plan 2025. The Master Plan of Kyoto City. Draft, 2020*), что звучит инновационно для традиционно японоцентричной древней столицы страны. Данный мастер-план, описывая блок функций целеполагания, выделяет три основных цели, объединенных созданием и развитием атмосферы взаимопомощи, равнодушия и безопасности: «жизнь в гармонии и мире», «процветающий город» и «доверие между горожанами».

**Мастер-план Дубая в ОАЭ (*Urban Master Plan 2040*)** является грандиозным планом развития эмирата на ближайшие 20 лет. Согласно этому документу, Дубай должен превратиться в лучший город мира для жизни уже в 2040 г. План, ориентированный на людей, направлен на укрепление конкурентоспособности Дубая как глобального туристического направления путем предоставления широкого разнообразия образа жизни и инвестиционных возможностей для граждан, резидентов и гостей города в течение следующих 20 лет. Основная идея мастер-плана – сделать Дубай городом с лучшим в мире качеством жизни, с самыми высокими стандартами развития городской инфраструктуры.

Развитие и инвестиции предполагается осуществлять в пяти основных городских центрах (трех существующих и двух новых), которые обеспечивают рост инновационных секторов экономики и расширяют возможности трудоустройства для всех категорий населения в дополнение к предоставлению широкого спектра удобств для комфортного образа жизни.

Намечается создание легкодоступных интегрированных сервисных центров по всему Дубаю. Зеленые зоны и зоны отдыха, а также зоны, отведенные под общественные парки, увеличатся вдвое, чтобы обслуживать растущее число жителей и посетителей. Природные заповедники и сельские природные зоны составят 60% от общей площади эмирата. В координации с застройщиками и правительственными ведомствами будет создано несколько зеленых коридоров, которые свяжут зоны обслуживания, жилые районы и рабочие места, облегчат передвижение пешеходов, велосипедов и средств устойчивой мобильности по городу.

Таким образом, на примере передовых мастер-планов крупнейших городов можно отследить современные идеи, концепции и понятия, определяющие современный урбанистический дискурс. Для адаптации к подвижному «городскому ландшафту» необходима значительная гибкость в планировании, а частая корректировка планов затрудняет проведение оценки. Быстро меняющаяся городская ситуация, уникальная траектория городского развития и последствия глобализации, по мнению зарубежных планировщиков, дают возможности для применения различных теорий городского планирования и проверки их эффективности. Согласно оценке ООН Хабитат (Городское планирование для руководителей городов, 2015, с. 219), «многие из проблем, стоящих перед городами, частично объясняются отсутствием комплексного стратегического планирования перед принятием решений по конкретным территориально-пространственным вопросам. Пространственное планирование лишь выиграет, если его увязывать со стратегическим видением будущего, которое целостно и законно в силу поддержки обществом».

В отношении блока функций целеполагания этот дискурс характеризуется ориентацией на экологичность, гармонию с окружающей средой и комфортность пребывания человека в городе. Рассмотренные примеры показывают, что современные мастер-планы являются документами, нацеленными на отказ от доминирующего в российских генпланах жесткого функционального зонирования (на промышленные и жилые районы) и ориентированными на проницаемость и связность городских территорий.

Таким образом, переход к мастер-планированию в Российской Федерации можно охарактеризовать как более совершенный процесс генерального планирования, как «основу для управления изменениями на более широкой территории (и в течение длительного периода времени), а не просто пространственное отображение застройки объекта недвижимости на участке» (Белл, 2005; Чугуевская, 2017). Мастер-план предполагает непрерывный процесс принятия решений не только о пространственном развитии территории, но и в комплексе смежных областей. Наиболее значимыми из этих областей являются обеспечение жизненных потреб-

ностей населения, возможности занятости для населения, предоставление государственных услуг, а также привлечение инвестиций и развитие всех видов инфраструктуры и жилья.

Соответственно, процесс мастер-планирования – это не просто вопрос обустройства городской среды. Основное – это достижение поставленных целей в меняющейся среде принятия решений, на которую, в свою очередь, влияют динамичные факторы макросреды. Более того, города не могут измениться в одночасье. Разработка идет поэтапно. Это происходит с течением времени и осуществляется различными учреждениями – как государственными, так и частными.

По результатам рассмотрения мастер-планов можно выделить пять значимых особенностей, лежащих в основе совершенствования процесса мастер-планирования:

- создание устойчивой пространственно-планировочной модели;
- определение ключевых целей и задач при реализации мастер-плана;
- формирование идей для бизнеса;
- создание основ для эффективного местного управления;
- реализация принципов «процессуального планирования» (планирование как процесс).

## Российский опыт разработки и реализации мастер-планов

В России первый мастер-план был разработан в Перми в 2008–2010 гг. В основу документа, имеющего свободную форму, был положен ряд постулатов, которые определяли будущее города до 2020 г. – это модернизация, повышение роли государственной власти, улучшение качества жизни горожан. С одной стороны, впервые в нашей стране для стратегического планирования крупного города была использована современная форма документа, разработанного с привлечением западных специалистов, что позволило учесть новейшие международные градостроительные тенденции, методы и технологии. С другой стороны, пермский мастер-план вызвал целый шквал споров и протестов со стороны архитектурного сообщества и землевладельцев города. «Мало того, что городские власти начали беспрецедентную дискредитацию профессиональных градостроителей и архитекторов во всех СМИ, заявляя, что в России вообще нет профессионалов в этой сфере, они еще и заказали генплан, а также некий «мастер-план», которого вообще нет в законодательстве России. В то время как другие города-миллионники, такие как Екатеринбург, Нижний Новгород, Самара, Уфа, Казань, разработали генпланы своими силами с учетом своей специфики и этим усилили развитие. Пермь столкнулась с проблемами, которые навязывает ей «голландский» генплан. С 2010 года все проблемы развития, градостроительства, инфраструктуры так или иначе связаны с генпланом» (Ханова, 2013).

Мастер-план не был утвержден, так как по формальным признакам не соответствовал процедуре разработки градостроительной документации: исполнитель был выбран не на конкурсной основе; мастер-план разра-

ботан не на 20 лет, а лишь на 12; его структура и состав материалов содержали массу ничем не обоснованных «лозунгов», тормозящих развитие города.

Первый «неуспех» лишь на время отложил процесс перехода в России к мастер-планированию. Основополагающим шагом стала разработка монументального труда «Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим» (Альбрехтс и др., 2014). В книге был обобщен зарубежный опыт мастер-планирования с очень позитивной позиции: «Стратегические мастер-планы рисуют образ желанного будущего. И намечают пути его достижения – дают возможность расставить приоритеты и понять, как распределить ресурсы. Наряду с городской властью в работу над мастер-планом вовлекаются жители, бизнесмены, эксперты. В процессе сбора идей, обсуждения актуальной повестки и различных подходов к развитию формируется общее видение, куда двигаться городу и каким он должен стать. Стратегический документ оказывается не только инструментом планирования, но и коммуникации. Эта функция отражает сдвиг, который претерпевает общество в информационную эпоху. В широком смысле можно говорить о переходе от пространства вещей к пространству отношений. Когда на передний план выступают не объекты, а связи, жизнь меняется быстрее, чем ее антураж. Нематериальная среда эволюционирует активнее, чем физическая. Город XX века демонстрирует экспансию, осваивая все новые и новые территории. Напротив, город XXI века, постмодернистский или постиндустриальный, по преимуществу уже сложился. Он растет гораздо медленнее, и в отличие от девелопмента «в полях» здесь всегда наталкиваешься на чьи-то интересы – жителей, защитников исторического наследия, собственников и пр. Со всеми надо общаться и договариваться. Обычные документы, вроде генеральных планов, в такой ситуации не работают. Их язык понятен только специалистам. Нужно что-то другое: более понятное, убедительное, концептуальное. Этим другим может стать мастер-план – стратегия, адресованная каждому и подготовленная всеми вместе».

В поддержку мастер-планов выступили ряд известных российских градостроителей (Береговских А., Чугуевская Е., Герцберг Л., Власкина Е. и др.). С подробным разбором происходящих изменений выступил А. Колонтай, отметив ключевую значимость происходящих изменений (Колонтай, 2021).

К настоящему моменту (2023 г.) в России идет активный процесс разработки мастер-планов, поддерживаемый Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, рядом других министерств и региональных органов власти. То есть понятие «мастер-план» уже закрепилось в гражданском обществе и активной части профессионального круга как передовое выражение высокой городской миссии, отвечающее социальному запросу жителей и несущее в себе идею экономического роста (Чугуевская, 2017). В 2022 г. разработка мастер-планов в Московской области получила официальный, но достаточно запутанный статус. В закон о «Генеральном плане Московской области» были введены положения о мастер-плане комплексного разви-

тия территории со следующим определением: «Мастер-план комплексного развития территории – это документ, подготовленный в результате комплексной градостроительной проработки территории, содержащий сведения о местоположении, площади и границах территории, подлежащей комплексному развитию, перечень объектов капитального строительства, расположенных в границах территории, подлежащей комплексному развитию, в том числе перечень объектов капитального строительства, подлежащих сносу или реконструкции, включая многоквартирные дома, а также перечень предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства». Требования к составу мастер-плана утверждаются нормативным правовым актом (закон Московской области от 30.03.2022 N 34/2022-ОЗ).

Протоколом заседания штаба по вопросам развития городов Дальневосточного федерального округа от 7 февраля 2022 г. N АЧ-10/10 утверждены Методические рекомендации по разработке (корректировке) планов развития муниципальных образований. Документ разработан в соответствии с пп. «а» п. 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 16 октября 2021 г. N Пр-1971 в целях методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления по разработке (корректировке) мастер-планов развития муниципальных образований (далее – мастер-план) Дальневосточного федерального округа.

Среди новых разработок – мастер-план исторического центра Петропавловска-Камчатского; мастер-план г. Якутска Республики Саха (Якутия) (плюс разработка шести мастер-планов – стратегических документов развития крупных и малых городов Якутии); в рамках реновации городов Дальнего Востока идет подготовка комплексных мастер-планов, 25 из них уже закончено; только что подведены итоги конкурса на разработку мастер-плана г. Грозного и т.д.

Состав мастер-планов пока не регламентирован, поэтому сейчас есть возможность воплощения в этом документе любых планов и идей. Ниже приведен базовый вариант технического задания на разработку мастер-плана, в котором ключевой целью является определение общих принципов и направлений развития города до 2030 г. Техническое задание включает следующие разделы:

1. Проведение стратегических сессий, изучение общественного мнения и анкетирование жителей для включения в соучастное проектирование развития города.
2. Анализ степени реализации предыдущих генеральных планов, проектов планировок и ретроспективный анализ развития планировочной структуры города.
3. Анализ существующих планировочных ограничений развития территории города.
4. Анализ развития природно-экологического каркаса города.
5. Анализ развития транспортного каркаса города.
6. Анализ многообразия сервисных функций в городе и условий для их развития.

7. Определение основных направлений экономического, социального и пространственного развития города и их инфраструктурного обеспечения.
8. Определение существующих и перспективных центров.
9. Подготовка предложений по повышению инвестиционной привлекательности территории, созданию мест приложения труда.
10. Подготовка предложений по формированию инновационного, креативного кластера в структуре города.
11. Подготовка предложений по редевелопменту неиспользуемых промышленных территорий.
12. Подготовка предложений по развитию транспортной инфраструктуры города, формированию системы парковок автотранспорта.
13. Формирование системы общественных пространств с учетом развития средств индивидуальной мобильности. Подготовка концепции дизайн-кода благоустройства общественных пространств с учетом территорий индивидуального жилищного строительства.
14. Оценка социально-экономических эффектов от развития территории. Оценка социально-экономической эффективности инвестиций в развитие территории города с учетом бюджетной эффективности (в соответствии со стандартами, приемлемыми для Минфина России). Ситуационное моделирование эффектов развития территорий исходя из выбора различных параметров мастер-плана.
15. Определение базовой архитектурной стилистики городской застройки, формирующей городскую идентичность, и предложений по ее закреплению и развитию.
16. Разработка рекомендаций по использованию инструментов «Инфраструктурного меню» Правительства Российской Федерации для обеспечения модернизации коммунальной, транспортной инфраструктур и стимулированию жилищного строительства.
17. Подготовка предложений по внесению изменений в документы территориального планирования города и региона.

По сути мы видим разнообразный по составу, но несистемный набор действий, который вряд ли улучшит перспективы развития города.

Минстрой Российской Федерации достаточно давно готовит инициативу о законодательном закреплении понятия «мастер-план» в связи с тем, что в регионах России образовался значительный спрос на подготовку мастер-планов муниципальных образований, а также агломераций.

Но каким должен стать мастер-план, в чем будут заключаться его содержательные отличия от генплана – ясности пока нет. Например, тема одного из вебинаров Минстроя сформулирована следующим образом: «Мастер-план как инструмент синхронизации национальных проектов на территории поселения».

Но в данной статье речь шла только о мастер-планах, разрабатываемых для всей территории города, что позволяет уравнивать эти документы с генеральным планом города. В реальности ситуация усложняется практикующим в настоящее время подходом к разработке мастер-планов на часть территории города или мастер-планами, обосновывающими подготовку

к определенному широкомасштабному событию (например, мастер-план подготовки и проведения Олимпийских игр в г. Сочи или мастер-план подготовки к проведению XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 г. в г. Красноярске, устанавливающий рамки мероприятий и задач, которые должны быть выполнены для успешного проведения Зимней универсиады 2019 г.).

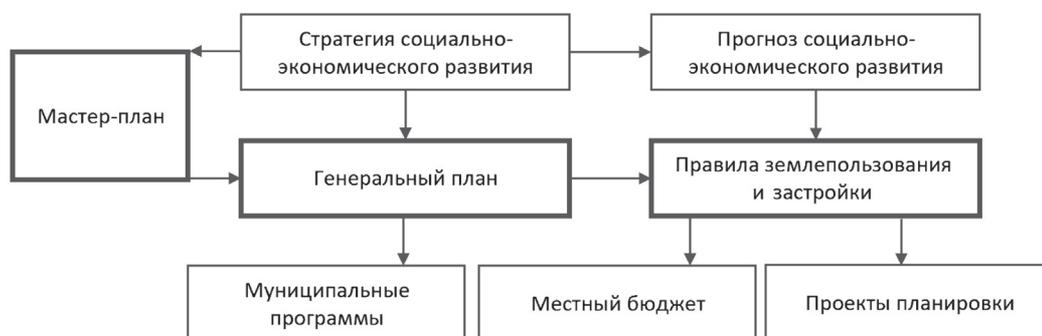
В условиях неопределенности активно обсуждается двухуровневая модель территориального планирования. Анализ положения и назначения мастер-плана (стратегических направлений пространственного развития) г. Москвы в системе документов стратегического планирования позволяет выделить Стратегический мастер-план (или стратегию пространственного развития) города как ключевой документ территориального планирования, роль которого заключается в решении следующих задач:

1. Определить цели и задачи градостроительной политики в увязке с социально-экономической политикой города.
2. Составить целевой прогноз, так как стратегический мастер-план представляет собой не документ территориального планирования, а политическое соглашение.
3. Дать общее видение направлений преобразования города в достаточно отдаленной перспективе.
4. Определить целевые установки преобразований и стратегии и методы их достижения.
5. Исходить из реальных, а не гипотетических ресурсов его реализации.

При этом фиксируется, что стратегический мастер-план не заменяет генеральный план. Генплан (так же как и нормативы градостроительного проектирования, регламенты правил землепользования и застройки, проекты планировки, целевые программы и т.п.) является инструментом реализации стратегического мастер-плана. Генплан детализирует и уточняет, в соответствии с имеющимися ресурсами, первые 2–3 этапа реализации мастер-плана (рис.).

Рисунок

### Новая модель увязки стратегического и территориального планирования



Источник: Составлен автором.

Генеральный план в такой модели становится планом первых двух-трех шагов к цели. Степень проработки этих шагов должна быть различной. Первый этап (4–8 лет) должен содержать набор конкретных взаимоувязанных мероприятий, учитывающих также и долгосрочное бюджетное планирование. Именно эта часть генплана подлежит утверждению, и прописанные в ней мероприятия позже отражаются в планах функциональных органов городской администрации. Планирование этого уровня является в основном директивным и требует построения механизмов контроля за исполнением. Планирование последующих этапов в большей мере прогнозно-индикативное, а их конкретизация производится по окончании первого этапа. Таким образом, генеральный план из документа, разрабатываемого раз в 20–30 лет, формально жестко определяющего планы развития города, а на деле игнорируемого, превращается в регулярно (раз в 4–8 лет) актуализируемый реально исполнимый документ (Ложкин, 2013).

Такой подход усложняет систему территориального планирования и градостроительного проектирования, предполагая необходимость разработки дополнительного и весьма затратного документа, статус которого не определен и во многом дублирует стратегический документ социально-экономического развития.

## Выводы

Градостроительство и градостроительная планировка городов – важный инструмент планирования и достижения целей городского развития. В новый Градостроительный кодекс с момента его принятия (2004 г.) внесено огромное количество поправок, что подчеркивает несовершенство этого документа и одновременно стимулирует формирование альтернативных подходов к существующим механизмам территориального планирования.

Сегодня для легитимизации мастер-планов Минстроем России готовится ряд изменений в законодательство Российской Федерации. В частности, планируется разработка и утверждение Стандарта мастер-плана, который отразит все практики, выполняемые в стране по подготовке таких документов. Хотя в большинстве обсуждений речь о замене генпланов на мастер-планы не идет. Мастер-план скорее рассматривается как дополнительная, но очень важная, промежуточная стадия планирования – между стратегией социально-экономического развития города и генпланом города. То есть пространственно-планировочное развитие российских городов остается в рамках понятий, закрепленных в Градостроительном кодексе.

Однако активный переход к разработке мастер-планов демонстрирует слишком упрощенный подход к системе городского планирования. Генеральный план развития города – это всегда политический проект. Его разработка происходит с учетом интересов крупных экономических сил, но и одновременно дает мощный импульс новым прогрессивным экономическим формам, а также социальному развитию в контексте пространственной трансформации города. Генеральный план должен объединять

силы города, региона и федерации. Решения генеральных планов должны быть направлены на достижение установленных целей, несмотря на меняющиеся условия. Очевидно, что при социально-экономической турбулентности территориальное планирование должно быть поэтапным по мере того, как цели в разрабатываемых документах увязываются с изменяющимися обстоятельствами. Иными словами, разработка документов территориального планирования и их мониторинг должны быть адаптивными и отзывчивыми на изменения, чтобы предвидеть новые императивы и своевременно реагировать на них.

Для этого нужен новый набор инструментов территориального планирования (но не новый документ), который позволит разработчикам выявлять проблемы и трудные места и разрабатывать стратегию решения этих задач с использованием соответствующей информации и других ресурсов. Успешность территориального планирования проистекает из приверженности долгосрочному видению развития, сочетающему мотивирующие и выполнимые цели. Все это подразумевает разработку ориентировочного и адаптируемого пространственного плана связей и землепользования и применение эволюционирующей политики, охватывающей социальные, экономические и экологические ценности и принципы.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Власкина Е. Используйте мастер-план, чтобы преобразовать городскую среду // Ассоциация «Совет муниципальных образований Хабаровского края». 2019. URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20191212/>
2. «Генплан становится «мертвым»: Минстрой РФ предлагает упростить генпланы городов // Реальное время. URL: <https://realnoevremya.ru/news/155378-genplan-stanovitsya-mertvym-minstroy-rf-predlagaet-uprostit-genplany-gorodov>
3. Герцберг Л.Я. Быть или не быть генеральным планам крупных городов // Academia. Архитектура и строительство. № 2. С. 10–18. DOI: 10.22337/2077-9038-2019-2-10-18
4. Герцберг Л.Я. Стратегический план или мастер план? // Academia. Архитектура и строительство. 2022. № 1. С. 60–67. DOI: 10.22337/2077-9038-2022-1-60-67
5. Глазычев В.Л. Стратегии территориального развития России (к технологиям общественно-государственного партнерства) // Сайт памяти В.Л. Глазычева. URL: [http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2008-04-12\\_doklad\\_oprf\\_str.htm](http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2008-04-12_doklad_oprf_str.htm) (дата обращения: 23.10.2023).

6. Колонтай А.Н. Мастер-план как альтернативная реальность. URL: [https://genplanmos.ru/publication/2022\\_06\\_28\\_master-plan-kak-alternativnaya-realnost/](https://genplanmos.ru/publication/2022_06_28_master-plan-kak-alternativnaya-realnost/)
7. Кривицкий И. Бюро Фостера разработает генплан правительственного города в Индии. URL: <https://realty.rbc.ru/news/5afaf58a9a79473bcf61c1c5>
8. Ложкин А. Зачем и как: генпланирование и стратегическое мастер-планирование // ARCHI.RU. URL: <https://archi.ru/russia/51964/zachem-i-kak-genplanirovanie-i-strategicheskoe-master-planirovanie> (дата обращения: 18.09.2023).
9. Малинова О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития территории. Мастер-план // Academia. Архитектура и строительство. 2020. № 1. С. 5–12.
10. Мау В.А. В защиту агностицизма // Эксперт. 2000. 31 января. Т. 217, № 4.
11. Набиуллина К.Р., Дембич А.А. Инновационные особенности генерального плана города середины XXI века // Инновации и инвестиции. № 4. 2019. С. 282–285.
12. Пузанов А.С., Трутнев Э.К., Маркварт Э., Попов Р.А., Сафарова М.Д. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021.
13. Раев Ю.В., Юсин Г.С. Генплан в системе градостроительного законодательства // Архитектура и строительство Москвы. 2001. № 5–6. С. 59–62.
14. Ревзин Г. План без плана. Генплан Москвы как документ раннего феодализма XXIX–MMIX, 2009. URL: [http://projectclassica.ru/newsmake/29\\_2009/29\\_2009\\_04.htm](http://projectclassica.ru/newsmake/29_2009/29_2009_04.htm) (дата обращения: 30.10.2023).
15. Сизонс М. Управление стратегическим планированием // Материалы Первого общероссийского форума городов – лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, Пушкин. 2002.
16. Смоляр И.М. Градостроительное планирование как система: Прогнозирование – Программирование – Проектирование. Научная монография. РААСН. М.: Эдиториал УРСС, 2001.
17. Снопина К., Бавина В. Мастер-план как инструмент перехода к современной модели пространственного развития города // Научные известия. 2022. № 12.
18. Альбрехтс Л., Антонов А., Брновицкая А., Ложкин А., Мизир Т., Миловидова А., Янг Ш. Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим. Под общей редакцией А. Муратова; Московский урбанистический форум, КБ Стрелка, Институт медиа, архитектуры и дизайна Стрелка. М.: А Принт, 2014.
19. Ткаченко С.Б. Один век московского градостроительства. В 2 т. Книга первая. Москва советская. М.: Прогресс-Традиция, 2019. URL: <https://ibooks.ru/bookshelf/365163/reading> (дата обращения: 29.10.2023).

20. Толстогузов О.В. Стратегия периферийного региона в условиях ограничения информации: методология, теория и практика. Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010.
21. Трухачев Ю.Н. Общая теория градостроительных систем (методологическая концепция). Ростов-на-Дону: Ростовская государственная академия архитектуры и искусства, 2006.
22. Тузовский В.С. Становление понятия «мастер-план» в отечественной градостроительной теории и практике // Ноэма (Архитектура. Урбанистика. Искусство). 2019. № S3 (3). С. 29–43.
23. Ханова Н. «Генплан Перми – это авантюрная утопия» // Berlogos. 24.02.2015. URL: <http://www.berlogos.ru/interview/igor-lugovoy-genplan-permi-eto-avantyurnaya-utopiya.php>
24. Чугуевская Е.С. О территориально-пространственных аспектах стратегии пространственного развития Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. 2017. № 1. С. 67–71.
25. Шапиро О. Город как живой организм: что такое мастер-планы и для чего они нужны // ForbesLife. 2022. URL: <https://www.forbes.ru/forbeslife/477359-gorod-kak-zivoj-organizm-cto-takoe-master-plany-i-dla-cego-oni-nuzny>
26. Barrett S.M. Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies // Public Administration. 2004. No. 82. P. 249–262.
27. Bell D. The Emergence of Contemporary Masterplans: Property Markets and the Value of Urban Design // Journal of Urban Design. 2005. Vol. 10, no. 1. P. 81–110. DOI: 10.1080/13574800500062387
28. Fu Y., Zhang X. Planning for sustainable cities? A comparative content analysis of the master plans of eco, low-carbon and conventional new towns in China // Habitat International. 2017. No. 5. С. 55–66.
29. Immel P. High-Modernist Urban Planning in Beijing for Population Control // Journal of Current Chinese Affairs. 2020. Vol. 49, no. 3. May. P. 291–311.
30. Laurian L., Day M., Berke P. et al. Evaluating Plan Implementation: A Conformance-Based Methodology // Journal of the American Planning Association. 2004. No. 70. P. 471–480.
31. Master plans overview // Microsoft Ignite. 01.06.2023. URL: <https://learn.microsoft.com/en-us/dynamics365/supply-chain/master-planning/master-plans>
32. Planning Singapore: from plan to implementation (ed. Belinda Yuen). Paperback Singapore Institute of Planners. 1998. ISBN: 978-9810-40-573-1
33. Qi Ye, Song Qijiao, Zhao Xiaofan, Qiu Shiyong, Tom Lindsay et al. China's New Urbanisation Opportunity: A Vision for the 14th Five-Year Plan. Coalition for Urban Transitions. London, UK, and Washington, DC. 2020. URL: <https://urbantransitions.global/publications/>

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

---

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 N 73-ФЗ (ред. от 31.12.2005). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_18685/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18685/)
2. Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 N 191-ФЗ (последняя редакция). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51015/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51015/)
3. Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.06.2023 N 240-ФЗ (последняя редакция). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_449446/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_449446/)
4. Методические рекомендации по разработке (корректировке) планов развития муниципальных образований (мастер-планов): протокол заседания штаба по вопросам развития городов Дальневосточного федерального округа от 07.02.2022 N АЧ-10/10. URL: [https://itpgrad.ru/upload/iblock/ad1/g2k5z8ofpvbyrixzl77zvsrco0a1482og/Metodicheskie\\_rekomendatsii-po-razrabotke-master-planov.pdf](https://itpgrad.ru/upload/iblock/ad1/g2k5z8ofpvbyrixzl77zvsrco0a1482og/Metodicheskie_rekomendatsii-po-razrabotke-master-planov.pdf)
5. Development Guide Plans. Development Guide Plans (DGPs). 1991. URL: <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lhk19940817s.pdf>
6. Master plan Singapore. 2014. URL: <https://www.ura.gov.sg/maps/?service=mp&year=2014>

## REFERENCES

---

1. Vlaskina, E. (2019) 'Use the master plan to transform the urban environment', *Association of Council of Municipal Formations of the Khabarovsk Territory*. Available at: <http://cmokhv.ru/materials/mat20191212/> (accessed: 31 October 2023). (In Russian).
2. Mau, V.A. (2000) 'In defense of agnosticism', *Expert*, January 31, 4 (217). (In Russian).
3. Nabiullina, K.R. and Dembich, A.A. (2019) 'Innovative features of the city master plan of the mid-21st century', *Innovations and investments*, 4, pp. 282–285. (In Russian).
4. Puzanov, A.S., Trutnev, E.K., Markvart, E., Popov, R.A. and Safarova, M.D. (2021) *Strategic planning and urban regulation at the municipal level*. Moscow: Publishing house "Delo", RANEPА. (In Russian).
5. Raev, Yu.V. and Yusin, G.S. (2001) 'General plan in the system of urban planning legislation', *Architecture and construction of Moscow*, 5–6, pp. 59–62. (In Russian).
6. Revzin, G. (2009) *Plan without a plan. General plan of Moscow as a document of early feudalism XXIX-MMIX*. Available at: [http://projectclassica.ru/newsmake/29\\_2009/29\\_2009\\_04.htm](http://projectclassica.ru/newsmake/29_2009/29_2009_04.htm) (accessed 30 October 2023). (In Russian).

7. Seasons, M. (2002) 'Strategic planning management', *Materials of the First All-Russian Forum of Cities – Leaders of Strategic Planning*. St. Petersburg, Pushkin. (In Russian).
8. Smolyar, I.M. (2001) *Urban planning as a system: Forecasting – Programming – Design*. Scientific monograph. Moscow: RAASN. (In Russian).
9. Snopova, K. and Bavina, V. (2022) 'Master plan as a tool for the transition to a modern model of spatial development of the city', *Scientific news*, 12. (In Russian).
10. Albrechts, L., Antonov, A., Bronovitskaya, A., Lozhkin, A., Mizir, T., Milovidova, A. and Yang, S. (2014) 'Strategic master plan: a tool for managing the future', in: A. Muratov (Ed.) *Moscow Urban Forum, Strelka KB, Strelka Institute of Media, Architecture and Design*. Moscow: A Print. (In Russian).
11. Tkachenko, S.B. (2019) *One century of Moscow urban planning*. In 2 volumes. Vol. 1. Moscow: Progress-Tradition. Available at: <https://ibooks.ru/bookshelf/365163/reading> (accessed 29 October 2023). (In Russian).
12. (N/A) 'The general plan is becoming "dead": the Ministry of Construction of the Russian Federation proposes to simplify the general plans of cities', *Realnoe Vremya (realnoevremya.ru)*. Available at: <https://realnoevremya.ru/news/155378-genplan-stanovitsya-mertvym-minstroy-rf-predlagaet-uprostit-genplany-gorodov> (accessed 31 October 2023). (In Russian).
13. Tolstoguzov, O.V. (2010) *Strategy of the peripheral region in conditions of limited information: methodology, theory and practice*. Petrozavodsk: Karelian Scientific Center of the Russian Academy of Sciences. (In Russian).
14. Trukhachev, Yu.N. (2006) *General theory of urban planning systems (methodological concept)*. Rostov-on-Don: Rostov State Academy of Architecture and Art. (In Russian).
15. Tuzovsky, V.S. (2019) 'Formation of the concept of "master plan" in domestic urban planning theory and practice', *Noema (Architecture. Urbanism. Art)*, S3(3), pp. 29–43. (In Russian).
16. Khanova, N. (2015) 'The general plan of Perm is an adventurous utopia', *Berlogos*, 24.02. Available at: <http://www.berlogos.ru/interview/igor-lugovoy-genplan-permi-to-avantiurnaya-utopiya.php> (accessed 31 October 2023). (In Russian).
17. Chuguevskaya, E.S. (2017) 'On the territorial-spatial aspects of the spatial development strategy of the Russian Federation', *Academia. Architecture and construction*, 1, pp. 67–71. (In Russian).
18. Shapiro, O. (2022) 'A city as a living organism: what are master plans and why are they needed', *ForbesLife*. Available at: <https://www.forbes.ru/forbeslife/477359-gorod-kak-zivoj-organizm-cto-takoe-master-plan-i-dla-cego-oni-nuzny> (accessed 31 October 2023). (In Russian).
19. Barrett, S.M. (2004) 'Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies', *Public Administration*, 82, pp. 249–262.
20. Bell, D. (2005) 'The Emergence of contemporary masterplans: Property markets and the value of urban design', *Journal of Urban Design*, 10(1), pp. 81–110. DOI: 10.1080/13574800500062387

21. Fu, Y. and Zhang, X. (2017) 'Planning for sustainable cities? A comparative content analysis of the master plans of eco, low-carbon and conventional new towns in China', *Habitat International*, 5, pp. 55–66.
22. Immel, P. (2020) 'High-modernist urban planning in Beijing for population control', *Journal of Current Chinese Affairs*, 49(3), May, pp. 291–311.
23. Hertsberg, L.Ya. (2019) 'To be or not to be master plans of large cities', *Academia. Architecture and construction*, 2, pp. 10–18. DOI: 10.22337/2077-9038-2019-2-10-18 (In Russian).
24. Laurian, L., Day, M., Berke, P. et al. (2004) 'Evaluating plan implementation: A conformance-based methodology', *Journal of the American Planning Association*, 70, pp. 471–480.
25. (2023) 'Master plans overview', *Microsoft Ignite*. 01.06.2023. Available at: <https://learn.microsoft.com/en-us/dynamics365/supply-chain/master-planning/master-plans> (accessed 31 October 2023).
26. *Planning Singapore: from plan to implementation* (1998) Belinda Yuen (Ed.) Paperback Singapore Institute of Planners.
27. Qi Ye, Song Qijiao, Zhao Xiaofan, Qiu Shiyong, Lindsay, T. et al. (2020) *China's New Urbanisation Opportunity: A Vision for the 14th Five-Year Plan*. Coalition for Urban Transitions. London, UK, and Washington, DC. Available at: <https://urbantransitions.global/publications/> (accessed 31 October 2023).
28. Hertsberg, L.Ya. (2022) 'Strategic plan or master plan?', *Academia. Architecture and construction*, 1, pp. 60–67. DOI: 10.22337/2077-9038-2022-1-60-67 (In Russian).
29. Glazychev, V.L. (2008) 'Strategies for territorial development of Russia (towards technologies of public-state partnership)', *Site in memory of V.L. Glazychev*. Available at: [http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2008-04-12\\_doklad\\_oprf\\_str.htm](http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2008-04-12_doklad_oprf_str.htm) (accessed 31 October 2023). (In Russian).
30. Kolontai, A.N. (2022) *Master plan as an alternative reality*. Available at: [https://genplanmos.ru/publication/2022\\_06\\_28\\_master-plan-kak-alternativnaya-realnost/](https://genplanmos.ru/publication/2022_06_28_master-plan-kak-alternativnaya-realnost/) (accessed 31 October 2023). (In Russian).
31. Krivitsky, I. (n/d) *Foster's Bureau will develop a master plan for a government city in India*. Available at: <https://reality.rbc.ru/news/5afaf58a9a79473bcf61c1c5> (accessed 31 October 2023). (In Russian).
32. Lozhkin, A. (N/A) 'Why and how: general planning and strategic master planning', *ARCHI.RU*. Available at: <https://archi.ru/russia/51964/zachem-i-kak-genplanirovanie-i-strategicheskoe-master-planirovanie> (accessed 18 September 2023). (In Russian).
33. Malinova, O.V. (2020) 'On reforming territorial planning in the Russian Federation for the purpose of comprehensive and sustainable development of the territory. Master plan', *Academia. Architecture and construction*, 1, pp. 5–12. (In Russian).

## OFFICIAL DOCUMENTS

---

1. *Town Planning Code of the Russian Federation* dated 05.07.1998 N 73-FZ (as amended on 12.31.2005). Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_18685/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18685/)
2. *Federal Law "On the implementation of the Town Planning Code of the Russian Federation"* dated December 29, 2004 N 191-FZ (latest edition). Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51015/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51015/)
3. *Federal Law "On Amendments to the Town Planning Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation"* dated June 13, 2023 N 240-FZ (latest edition). Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_449446/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_449446/)
4. *Methodological recommendations for the development (adjustment) of development plans for municipalities (Master Plans): minutes of the meeting of the headquarters for the development of cities in the Far Eastern Federal District* dated 02.07.2022 N ACh-10/10. Available at: [https://itpgrad.ru/upload/iblock/ad1/g2k5z8ofpybyrixzl77zvsrc0o1482og/Methodicheskie\\_rekomendatsii-po-razrabotke-master\\_planov.pdf](https://itpgrad.ru/upload/iblock/ad1/g2k5z8ofpybyrixzl77zvsrc0o1482og/Methodicheskie_rekomendatsii-po-razrabotke-master_planov.pdf)
5. *Development Guide Plans (DGPs)* (1991) Available at: <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lhk19940817s.pdf>
6. *Master plan Singapore* (2014) Available at: <https://www.ura.gov.sg/maps/?service=mp&year=2014>

Статья поступила в редакцию 16.10.2023;  
одобрена после рецензирования 14.11.2023;  
принята к публикации 15.02.2024.

## КЛЮЧЕВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ: ГЕНЕРАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ ИЛИ МАСТЕР-ПЛАНЫ (КРУГЛЫЙ СТОЛ, 02.11.2023)

---

В состоявшемся 2 ноября 2023 г. заседании круглого стола по теме разработки документов стратегического планирования территориального развития приняли участие: **Акентьев Александр Григорьевич** – главный архитектор «Минскградо», Белоруссия; **Георгиевский Сергей Андреевич** – генеральный директор Агентства стратегического развития «ЦЕНТР»; **Гук Татьяна Николаевна** – член Союза московских архитекторов, директор «Института Генплана Москвы»; **Ильина Ирина Николаевна** – эксперт в ГБУ «Московский аналитический центр в сфере городского хозяйства» (ГБУ «МАЦ»); **Клименко Андрей Витальевич** – руководитель департамента политики и управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **Мустафин Григорий Михайлович** – главный архитектор «Института Генплана Москвы»; **Расходчиков Алексей Николаевич** – председатель правления фонда «Московский центр урбанистики «Город»; **Чугуевская Елена Станиславовна** – генеральный директор Российского института градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор».

**Клименко А. В.:** коллеги, сегодняшний круглый стол, проводимый совместно журналом «Вопросы государственного и муниципального управления» НИУ ВШЭ и «Институтом Генплана Москвы», посвящен обсуждению практики городского планирования, внедрению мастер-планов, их соотношению с генеральными планами и месту в системе стратегического планирования в целом. Мастер-планы, зарекомендовавшие себя в последние годы как эффективный инструмент управления развитием территорий, фактически стали дополнением к системе документов, предусмотренной Федераль-

---

Публикацию материалов круглого стола подготовила Зверева И. А. – кандидат философских наук, заместитель главного редактора журнала «Вопросы государственного и муниципального управления».

ным законом «О стратегическом планировании»<sup>1</sup>. Мастер-план определяет направления и приоритеты развития территорий, служит основой для разработки конкретных проектов и мероприятий. Это позволяет обеспечить комплексное и сбалансированное развитие городов, учитывать различные факторы и интересы отдельных сторон.

Надеюсь, что сегодняшняя дискуссия поможет обобщить опыт разработки и применения мастер-планов, выявить проблемы и лучшие практики в данной области.

**Гук Т. Н.:** дорогие коллеги, вынесенная на обсуждение тема, будучи не новой, все же не утрачивает актуальности. Мастер-планы и генпланы в свете тех задач, которые ставит перед нами наш городской руководитель Сергей Семенович Собянин, выходят на передний план. Мы должны знать о городе все досконально, чтобы принимаемые городскими властями решения были максимально обоснованными. И в этом обосновании состоит главная задача территориального планирования. Нужно понимать, к чему ты идешь, что хочешь получить от того места, с которым ты работаешь, в котором ты живешь. Важно предложить видение пространственного, экономического, социального будущего города, агломерации, страны для выработки соответствующих управленческих решений.

**Мустафин Г. М.:** сейчас наш институт проводит систематизацию информации, содержащейся в документах стратегического планирования и пространственного развития: мастер-планах, стратегиях пространственного развития, концепциях пространственного развития городов и агломераций. На сегодняшний момент, начиная с 2010 г., конечное число таких документов трудно определить. Есть различные мастер-планы одних и тех же городов, в том числе подготовленные в рамках конкурсов; есть мастер-планы, которые по той или иной причине инициировались, но не были разработаны.

Множество мастер-планов включены в состав документов более высокого уровня, наряду с генпланами, нормативной документацией, правилами землепользования и застройки. Также они могут быть в составе конкурсов, в том числе как отдельные контракты между администрацией или некоммерческими организациями и разработчиками. Результатом нашей научной работы должна стать систематизация лучших практик мастер-планирования. Мы хотим понимать, что работает, что не работает и почему. Например, как выглядит зонирование в мастер-планах, как выглядит схема оценки функциональной насыщенности или транспортного каркаса и чем все это отличается от традиционного градостроительства.

Соответственно, можно выделить два ключевых вопроса: «Мастер-план. Зачем?» (почему он появился, какие были разработаны варианты и почему, и как сегодня структура элементов мастер-плана отвечает на по-

<sup>1</sup> Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 12.02.2024).

требности основных целевых аудиторий города). И второй вопрос – это непосредственно «Мастер-план. Как?», то есть как разработать мастер-план эффективно для того, чтобы он был удобен в реализации. На самом деле это важно, в первую очередь, даже не столько для разработчиков, сколько для администраций городов, для понимания того, как выстроить требования, устанавливаемые к конкурсной оценке, требования к миссии, требования к точкам роста.

Нужно отметить, что генеральные планы тоже меняются – они в ответ на потребности рынка становятся более стратегическими, более гибкими, тем самым приближаясь к мастер-планам. Генеральный план в наши дни – это самая главная площадка для согласования намерений органов исполнительной власти всех уровней – и федерального, и регионального, и муниципального. Эту задачу сегодня мастер-план, за редким исключением, не решает.

Почему появился мастер-план? В чем его преимущества? Во-первых, он дает возможность обозначить приоритетность – то, что нужно делать прямо сейчас для достижения максимального эффекта. Во-вторых, это скорость. Мастер-планы при наличии данных могут разрабатываться 3–4 месяца, в отличие от генплана, который может разрабатываться 2–3 года. В-третьих, – привлечение финансирования, т.е. фактически формирование инвестиционной привлекательности территории и поиск девелопера, чтобы спонсировать развитие города. В-четвертых, возможность максимального вовлечения всех заинтересованных сторон на разных стадиях обсуждения проекта, в том числе жителей, бизнеса и остальных субъектов развития города. В-пятых, гибкость и комплексность, т.е. возможность решать совершенно различные задачи, которые от города к городу могут в корне отличаться.

Но при этом мастер-план не решает задачи, связанные с резервированием территорий на долгий срок. Сегодня эта функция закреплена за генеральным планом и просто не может осуществляться в рамках мастер-плана. Это вопросы, связанные с согласованностью между органами исполнительной власти, вопросы, связанные с детальностью, потому что иногда генеральный план предполагает детальную проработку для всех территорий города, а не только для приоритетных точек роста.

Позиция «Института Генплана» такова, что мастер-план в первую очередь должен остаться стратегическим документом, а значит, должен быть погружен в закон «О стратегическом планировании». Он теоретически может слиться со стратегией социально-экономического развития, а может остаться отдельным стратегическим документом. Что касается генплана, он тоже должен преобразиться. Есть определенная федеральная повестка, связанная с объединением генплана и правил землепользования и застройки. Мы поддерживаем эту инициативу. Но понятно, что для разных городов, в том числе городов федерального значения, эти вопросы должны иметь определенную дифференциацию. Так что в итоге позиция «Института Генплана» заключается в том, что *оба документа должны остаться и просто выполнять свои функции.*

**Клименко А. В.:** несколько лет назад мы в НИУ ВШЭ провели экспертную оценку расходов государства на функционирование российской системы стратегического планирования. Эти расходы исчисляются десятками миллиардов рублей в год и требуют больших трудозатрат высококвалифицированных специалистов. При этом эффективность стратегических документов как инструмента государственного управления в условиях неопределенности и нестабильности вызвала и вызывает много вопросов. На тот момент мастер-планы еще не были разработаны и мы, естественно, не учитывали затраты на их создание. В связи с этим возникает вопрос: не станут ли мастер-планы еще одним элементом, который увеличивает государственные расходы и трудозатраты без адекватного повышения управляемости развитием городов?

**Мустафин Г. М.:** во-первых, мастер-план фактически может выступать существенной частью материалов обоснования генерального плана. В мастер-плане есть возможность проработать все традиционные вопросы: природный каркас, транспортный каркас, систему расселения на верхнем уровне, что может потом войти в генеральный план как обоснование для уже принимаемых нормативных решений по функциональному зонированию и размещению объектов местного значения.

Во-вторых, что касается вопроса оптимизации системы. Он часто обсуждается строго в рамках номенклатуры документов, но на самом деле очень большой потенциал оптимизации может быть достигнут за счет корректировки системы обращения с данными.

Другой важный вопрос – это вопрос, связанный с согласованиями. Его урегулирование также имеет определенный потенциал в плане сокращения трудозатрат, чтобы не переделывать один и тот же документ множество раз.

**Гук Т. Н.:** сейчас уже не идет речь о том, чтобы как раньше собирать по три года исходные данные. Ускорению процесса способствуют системы управления базами данных (СУБД), которые формируются в рамках федерального законодательства. Коллеги из регионов рассказывают, что у них происходит. Мы, например, постоянно работаем с Нижним Новгородом, Уфой, Казанью и видим, в каком состоянии находится градостроительное развитие того или иного региона.

**Ильина И. Н.:** спасибо большое. На мой взгляд, мастер-план и генеральный план остаются изолированными системами или инструментами, которые очень сложно объединить. Я тоже анализировала мастер-планы и знаю, что есть мастер-планы на весь город, на его отдельные районы или посвященные определенному событию, например, мастер-план Красноярска к Универсиаде или мастер-план Токио к Олимпиаде. Мне представляется очень интересной концепция территориального планирования в Сингапуре. Там разработана система, предполагающая несколько уровней мастер-планов. Сейчас я передаю микрофон Елене Станиславовне, которая представляет институт «Гипрогор», занимающийся разработкой генеральных планов городов.

**Чугуевская Е. С.:** года три назад мы проводили такую же дискуссию, называлась она «Мастер-план или генеральный план», показывали подходы к территориальному планированию на материалах генерального плана Челябинска. Тогда практически все классические архитекторы высказались за генплан, назвав мастер-план просто концепцией, идеей генерального плана. С годами мастер-планирование в стране приобрело определенный опыт.

Мы тоже разработали несколько проектов мастер-планов, например, мастер-план туристического кластера Дагестана. Этот инструмент использовали именно в тех случаях, когда требования были не заnormированы и можно провести на предварительном этапе некое научное исследование.

Изучали мы и мастер-планы, связанные с развитием Дальнего Востока. Все дальневосточные города мастер-планы готовят, причем, по определенной методике. Но, к сожалению, эта методика никакого отношения к пространственному развитию не имеет. Она в большей степени относится к рекомендациям по подготовке стратегий социально-экономического развития. Между тем мастер-планирование возникло как процесс «снизу», как мне кажется, заполнив нишу стратегического пространственного планирования.

В свое время я была одним из авторов закона «О стратегическом планировании» – в части стратегии пространственного развития. Однако стратегия пространственного развития осталась на федеральном уровне. К сожалению, ее не сделали градостроительным документом – она превратилась в декларативную стратегию, определившую некоторые реперные точки в вопросе развития городских агломераций.

Мы совместно с Министерством экономического развития и Центром стратегических разработок пытаемся восполнить еще один пробел – это правила подготовки генеральных планов. Градостроительный кодекс с момента утверждения поменялся много раз, но ни одно его изменение не имело научного обоснования.

Итак, наши предложения. Первое – это введение на основе стратегии социально-экономического развития единой системы пространственных показателей наряду с генеральным планом. Второе – это мастер-план, который можно назвать стратегическим мастер-планом, первым этапом подготовки генерального плана. Правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) делаются с учетом генплана. Третье – мы предлагаем вернуться с новым взглядом ко многим старым истинам, в частности, перейти к введению планировочных элементов как проектных единиц генерального плана.

Таким образом, я за то, чтобы были и мастер-план, и генеральный план как две составляющие одного целого, чтобы эти инструменты совершенствовались, больше проникали один в другой.

В мастер-плане нет лимитов. Он не имеет сегодня официально утвержденного состава и содержания, у него нет и сметного нормирования. Мы к генплану на каждый конкурс составляем коммерческие предложения, делаем смету с учетом размеров города, численности населения. У мастер-плана такого нормирования нет. Пока у нас мастер-планами занимается

Дом.рф. Но Дом.рф – это тоже бюджет, его же субсидируют на необходимую сумму. Конечно, сейчас суммы нереально завышены. Мастер-план надо об- считывать, его надо встраивать в систему документов. Если это концепция генерального плана, то и для мастер-плана как концепции нужно опреде- лить стоимость (например, 10% от стоимости генплана).

Нужно также доработать целеполагание, содержащееся в городских стратегиях. Ведь в документах городских стратегий всегда четко выписаны цели. Мы не научились стратегировать в условиях экономической конку- ренции. Мир нестабилен, а мы на 40 лет стратегию рисуем. Стратегирование в нынешних условиях должно быть краткосрочным или среднесрочным – до шести лет.

Есть поручение Президента<sup>2</sup> погрузить мастер-планирование в систему территориального стратегического планирования. В этом вопросе мы со- трудничаем с Минэкомразвития России. Мы уже поняли, что для небольших муниципальных образований стратегия и мастер-планы не нужны, потому что там, как правило, принимаются довольно простые решения на уровне генерального плана: увеличить населенный пункт, чуть-чуть поправить ин- фраструктуру. Поэтому проще делать для них стратегию на уровне субъекта Российской Федерации. А для города, и тем более крупного, вполне может быть стратегия, особенно если есть активное население. Сейчас по закону «О стратегическом планировании» N 172-ФЗ стратегии для муниципалите- та необязательны, они лишь возможны.

**Георгиевский С. Г.:** мастер-план – это эффективный инструмент стра- тегического планирования, который определяет приоритеты развития тер- ритории, учитывая социально-экономические реалии и задачи простран- ственного развития, а также предлагает механизмы достижения поставлен- ных целей.

На наш взгляд, мастер-план – это документ, который предшествует подготовке генерального плана, а не заменяет его. Пока порядок подготовки мастер-планов не закреплен в нормативно-правовом поле, и на сегодняш- ний день мастер-план является вариативным документом. Поэтому к нему часто обращаются в случае появления нетривиальных задач развития.

По сравнению с генеральными планами населенных пунктов мастер- план предполагает более глубокое экономическое обоснование решений, а также предусматривает архитектурное видение, что не является предме- том рассмотрения в генеральных планах и представляется более комплекс- ным документом, чем генеральный план или архитектурно-градострои- тельная концепция, с которой его часто отождествляют.

Гибкость инструмента мастер-планирования проявилась и в г. Грозном, вступающем в новую фазу развития.

Грозный – город с богатой историей, явивший всему миру феномен воз- рождения из руин в рекордно короткие сроки. В 2009 г. столице Чеченской

<sup>2</sup> Перечень поручений Президента РФ по итогам совещания по вопросам развития дальневосточных городов, состоявшегося 11 сентября 2023 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/72690>

Республики вручен почетный диплом программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН Хабитат) в номинации «Постконфликтное восстановление».

В 2023 г. правительством Чеченской Республики было принято решение о разработке на конкурсной основе мастер-плана г. Грозного, который обеспечит его долгосрочное и устойчивое развитие. 29 марта 2023 г. был дан старт Открытому международному конкурсу на разработку мастер-плана г. Грозного, который проводился при поддержке правительства Чеченской Республики, мэрии г. Грозного и ДОМ.РФ. Оператором конкурса выступило Агентство стратегического развития «ЦЕНТР». Партнеры конкурса – Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Союз архитекторов России, Совет по экологическому строительству, Международная академия архитектуры и Фонд имени Шейха Зайеда.

В рамках конкурса были созданы два рабочих органа: жюри (в его состав вошли представители органов исполнительной власти Чеченской Республики, представители мэрии города Грозного, российские и международные эксперты в области комплексного развития территорий, градостроительства, экономики, маркетинга и коммуникаций, технологий и инноваций) и экспертный совет (консультационный орган конкурса, сформированный оператором конкурса с учетом мнения заказчика), который выполнял консультационно-совещательные функции.

В состав экспертного совета и жюри вошли 40 экспертов в области городского планирования, территориального развития и цифровизации из Азербайджана, Великобритании, Катара, Китая, Объединенных Арабских Эмиратов и России.

Для формулирования целей и задач развития г. Грозного была проведена стратегическая сессия, включавшая три мероприятия: форсайт-сессию «Формирование образа будущего города Грозного», целью которой было определение приоритетов и формулирование задач подготовки мастер-плана для достижения образа будущего; круглый стол с РОО «Союз архитекторов Чеченской Республики», на котором обсуждались приоритетные направления пространственного развития Грозного; студенческий воркшоп, целью которого было вовлечение студентов профильных направлений в процесс разработки мастер-плана (его участниками были предложены решения для развития трех городских площадок размещения жилого строительства и общественных пространств).

По итогам мероприятий стратегической сессии и консультаций с представителями органов исполнительной власти было сформировано консолидированное видение образа будущего города, положенное в основу конкурсного задания на разработку мастер-плана.

В рамках конкурса Агентством стратегического развития «ЦЕНТР» было проведено исследование «Комплексная оценка потенциала развития Грозного, Чеченская Республика», которое послужило основой для конкурсного задания, а также предоставило конкурсантам анализ существующей ситуации, полномасштабную оценку потенциала развития и угроз.

В ходе подготовки исследования эксперты столкнулись с некоторыми проблемами. Эти проблемы были связаны с актуальностью и полнотой исходных данных; противоречивым видением развития города разными участниками процесса; сжатостью сроков проведения исследования; дефицитом профильных специалистов в отрасли; многоуровневым менеджментом проекта; координацией и компоновкой исследования в один цельный последовательный труд; градостроительной спецификой региона; региональными особенностями образа жизни (например, запрос на проживание вместе нескольких поколений семей). При этом подготовка исследования составила только часть работы. Необходимо было также сопровождать работу финалистов и помогать интерпретировать результаты исследования в проектные решения.

В итоге в «Комплексной оценке потенциала развития Грозного, Чеченская Республика» были обозначены принципы подготовки конкурсного предложения, обеспечивающие достижение образа будущего, сформулированного на стратегической сессии в г. Грозном: «Город Грозный – «умный город», центр компетенций, финансовый и торгово-промышленный хаб, имеющий прочные и долгосрочные связи с инвесторами на Кавказе, в Центральной Азии и на Ближнем Востоке».

Эти принципы таковы:

- Обеспечение долгосрочного и устойчивого пространственного развития Грозного.
- Повышение качества жизни в г. Грозном до уровня мировых стандартов.
- Создание условий для формирования конкурентоспособной экономики.
- Повышение инвестиционной привлекательности города на межрегиональном и международном уровнях.
- Повышение эффективности пространственного развития:
  - комплексность развития территории в соответствии со стандартами развития городской среды;
  - полицентричность, в том числе формирование локальных центров на периферии города;
  - повышение связанности планировочных районов;
  - рациональное использование утративших свое назначение промышленных территорий.
- Формирование объемно-пространственной среды:
  - завершение формирования крупных градостроительных комплексов;
  - обеспечение непрерывности городской ткани;
  - обеспечение преемственности с исторически сложившейся планировочной структурой.
- Учет демографических особенностей и традиционного образа жизни в Чеченской Республике, в том числе традиций совместного проживания разных поколений.
- Формирование узнаваемого архитектурно-художественного образа города, сочетающего современные тенденции и сложившиеся традиции.
- Соответствие ключевым принципам проекта «Умный город».

Следующим шагом стала детализация требований к конкурсным предложениям для решения в рамках мастер-плана определенных задач, в числе которых: формирование в среднесрочной перспективе условий для структурной перестройки экономики города; создание условий для развития индустриального сектора экономики и для формирования высокотехнологичных и креативных секторов в структуре экономики; выработка решений, направленных на поддержку малого и среднего предпринимательства; реализация туристского потенциала городского округа г. Грозный; создание городской среды, привлекательной для молодежи и способствующей снижению оттока молодых людей; развитие жилой и коммерческой недвижимости; развитие инженерной инфраструктуры (электроснабжение, теплоснабжение, ливневая канализация, газоснабжение), включая указание территорий для размещения головных и линейных объектов инженерной инфраструктуры и предложения по модернизации существующих объектов; оптимизация транспортного обслуживания территории и объектов транспортной инфраструктуры; повышение эффективности использования территориального потенциала; развитие системы общественных пространств; оздоровление экологической ситуации; формирование социокультурного каркаса; сохранение и популяризация объектов культурного наследия; выход г. Грозного на межрегиональный и международный уровень.

По завершении исследования был подготовлен комплект конкурсной документации, что существенно сократило время проведения конкурса и трудозатраты участников.

В конкурсе приняли участие профессиональные организации в области комплексного развития территорий и городского планирования, архитектуры и проектирования из 24 стран Европы, Азии, Северной Африки, Австралии и Южной Америки, в том числе 74 компании из 19 городов России. Все участники могли привлечь в команду специалистов в области экономики, финансов, контентного программирования.

Во второй этап конкурса прошли три консорциума с международным участием, в состав которых входили 24 компании из пяти стран.

4 октября 2023 г. по итогам заседания жюри конкурса был объявлен победитель, которым стал консорциум под лидерством ООО «МАСТЕР'С ПЛАН».

Проект мастер-плана консорциума-победителя выделяет пять основных уровней развития г. Грозного: экономический, социальный, культурный, экологический и исторический. Для достижения образа будущего предусмотрены 22 взаимосвязанных проекта, каждый из которых способствует разнообразию инфраструктуры, привлечению инвесторов, поддержке ключевых отраслей и улучшению качества жизни. В рамках этих проектов планируется создание территорий образования, инноваций и экономической активности, развитие производства, обновление природной среды и реновация центра города. Ожидаемые результаты включают создание новых высокотехнологичных индустрий, развитие малого и среднего бизнеса, снижение зависимости от одного источника доходов, соответствие образования

требованиям экономики, устойчивое развитие с учетом окружающей среды и повышение конкурентоспособности города. Мастер-план консорциума станет основой для актуализации стратегических документов и документов территориального планирования и градостроительного зонирования, а также будет определять инвестиционную политику на среднесрочную перспективу.

**Ильина И. Н.:** коллеги, теперь предоставим слово главному архитектору Минского института градостроительства Александру Акентьеву.

**Акентьев А. Г.:** я полагаю, что советская практика имела целый ряд позитивных сторон. Белоруссия во многом следует социально направленной истории развития страны и городов. Мы придерживаемся традиционной последовательности городского планирования. У нас сохранены и этапы районной планировки разных уровней, и этапы генеральных планов поселений, и последующий этап детального планирования, и проекты планировки и застройки. При этом, к примеру, Генеральный план Минска представлен двумя основными чертежами в формах расчетного пространственно-планировочного и инфраструктурного Образа столицы и Плана градостроительного зонирования с районированием по градостроительной ценности и существенно более укрупненным приоритетным (более 50%) функциональным зонированием и Системой регламентов к последнему. Детальное зонирование уходит на следующий этап в районы первоочередного освоения. В условиях масштабно меняющегося во времени характера жизнедеятельности сложился 7–8-летний период актуализации генплана белорусской столицы, что сопоставимо с горизонтом мастер-планирования.

Думаю, что в содержательном смысле первый мастер-план как инструмент планирования был опубликован в виде иллюстрации на первой странице в газете «Правда», впервые вышедшей в Москве после переезда правительства из Петрограда в 1918 г. На рисунке художник изобразил «мирную жизнь» красноармейца, который отставил винтовку и занялся хозяйственным строительством, а инструментом для него стал «План территории», на которой он должен организовать свое хозяйство. Политическое содержание плаката-иллюстрации дополнено словами «ПЛАН. Управление. Хозяйство. Культура». И сегодня картографический или ГИС-метод представления территориальной информации – это самый сильный инструмент, который был создан географами. Этот же инструмент дал архитекторам возможность общения и с населением, и с руководством города, региона и страны.

О достоинствах мастер-плана можно и нужно говорить уже только потому, что это свободный и гибкий документ видения и строительства будущего. Вместе с тем мастер-план – это внесистемный документ, и этим, конечно, надо заниматься. Концепция ли это (ее разработка – это 40% стоимости генплана) или это ее подмена? Генеральный план, конечно же, должен меняться, но с учетом позитивного советского опыта, и эта форма долго-

срочной стратегии развития на 15–20 лет должна быть сохранена. Мастер-план хорош как документ среднесрочного планирования, и такое его место в системе градостроительных документов кажется обоснованным.

Мы часто слышим, что мастер-план консолидирует усилия всех участников градостроительной деятельности, и очень важно, чтобы он оставался документом местного самоуправления. Мастер-план также хорош тем, что он скрупулезно и обоснованно выбирает приоритеты развития. Бесспорным его достоинством являются обязательные не регламентированные по составу и содержанию предпроектные исследования. Накопленный многолетний опыт использования предпроектных исследований показал, что во времени более эффективной является разработка планов территориального развития не в отчетные, а в перевыборные периоды. Когда человек заступает на должность, очень полезно его непосредственное участие в разработке таких планов, ему важно иметь максимально ясное понимание своего объекта, четкое видение тенденций, проблем, ресурсов и возможностей развития, вооружиться профессиональной оценкой и не оказаться под обаянием городских активистов.

*Ильина И. Н.:* спасибо большое. Завершающий доклад как раз посвящен вопросу социологии города.

*Расходчиков А. Н.:* я буду говорить о влиянии социальных процессов на территориальное планирование. Мы не делаем мастер-планы, генпланы, мы обычно боремся с последствиями. Как вы думаете, сколько градостроительных конфликтов в Москве происходит в течение года? Несколько десятков различной интенсивности! И весьма часто причины этих конфликтов кроются в несогласованности проектных решений с мнением и потребностями горожан.

Проблема в том, что при планировании территории очень редко исследуется, что хотят получить сами люди, на ней живущие. У нас каждая стратегия начинается со слов о том, что мы все делаем для людей, это прописывается на уровне целей. Но если почитать дальше, то людей уже не видно – только цифры и показатели расходов бюджета. Я коротко сформулирую три «плохих» новости для территориального планирования с точки зрения социологии. Первая заключается в том, что на протяжении существования отдельной семьи ее жизненные обстоятельства и потребность в окружающей инфраструктуре меняются до семи раз. В жизни городского сообщества эти обстоятельства меняются так же быстро. Это создает очевидное противоречие – строим на десятилетия, а жизненные потребности людей меняются гораздо быстрее. Вторая «плохая» новость состоит в том, что планировочные и архитектурные решения формируют среду, оказывающую большое влияние на человека, который в ней живет и работает. Масштабы и глубина этого воздействия среды на человека, к сожалению, еще очень мало изучены. Поэтому каждое новое строительство, реконструкция, мастер-план – это эксперимент на людях, с не до конца понятными последствиями. Третья «плохая» новость – мы, к сожалению,

в отличие от наших европейских коллег, так и не научились работать с горожанами: согласовывать планы, проводить обсуждения, изучать потребности людей и прислушиваться к их мнению. Отсюда так много ошибок и недовольства – быстрее не значит лучше.

Если говорить о мегаполисах, таких Москва и Санкт-Петербург, то в социальном измерении это уже не совсем города – это скорее соседство городских-районов, где житель юго-запада слабо представляет, что происходит на северо-востоке. Соответственно и ориентированное на человека планирование может вестись скорее на уровне района или нескольких близлежащих связанных районов. Пример такого подхода – наше совместное исследование с коллегами из МАРХИ (Е. Петровская). Мы предприняли попытку кластеризации исторических районов Москвы: Лефортова и Басманного. Функциональные кластеры формируются вокруг объектов и организаций, а также деловой и творческой активности: медицинский, технический, историко-культурный, арт-кластер. Эта специализация может быть использована для разработки различных сценариев качественного развития этих районов. Не просто застройки пустот, а долгосрочного экономического развития и содержательного насыщения городской среды. Далее мы проводили исследования и выясняли отношение жителей к тем или иным стратегиям развития районов, выявляли особо значимые для людей здания и места, проблемы и депрессивные территории. Базируясь на такой «социальной подоснове», уже можно разрабатывать ориентированные на социальное развитие планы территориального планирования или проекты реновации. Градостроительная деятельность в густонаселенном городе с уже сложившейся, обжитой средой должна включать сложные социальные исследования на этапе предпроектной подготовки.

Когда мы говорим о территориальном планировании на уровне малых и средних городов, здесь уже одних локальных исследований недостаточно: нужно изучать ситуацию в масштабе агломерации и региона в целом. Потому что жизнеспособность малых и средних городов может рассматриваться только в составе агломерации. Не может город с 50-тысячным или 100-тысячным населением сегодня конкурировать с Москвой и Петербургом – из него будет уезжать молодежь и лучшие кадры. Связанная агломерация в 500–700 тыс. человек, если между городами есть удобное транспортное сообщение и диверсифицированы функции территорий, уже может составить конкуренцию столичным городам и областным центрам. Хочу напомнить, что еще в конце 1990-х гг. специалисты ЦНИИП градостроительства и РААСН под руководством академика А. М. Лолы выделили порядка 130 стихийно образовавшихся агломераций на территории страны, т.е. связанных между собой территорий с близко расположенными населенными пунктами. Понятно, что эти данные нужно актуализировать, но основа для агломерационного планирования у нас есть.

В 2021 г. мы провели исследование такой распределенной агломерации, формирующейся вокруг Серпухова и Чехова в южном Подмосковье. Оказалось, что близость городов не означает связанности, если транспортное сообщение нарушено или деградируют системы пригородного общественного

транспорта. Кроме того, формирование конкурентноспособной агломерации требует распределения функций между территориями, когда разные города развивают свою специализацию. Этот уровень планирования сегодня становится более точным за счет возможностей анализа данных. Последние изменения законодательства с передачей части функций территориального планирования на уровень регионов закладывают базу для подготовки мастер-планов агломераций, а также для управления межпоселенческими проектами. И здесь стоит отметить, что мастер-план становится очень удобным инструментом агломерационного планирования и управления.

**Терехова Т.** (руководитель мастерской регионального развития, «Институт Генплана Москвы»): все социальные обстоятельства упираются в генплан, где прописаны полномочия города по реализации социальной инфраструктуры и указано, что и где город должен построить, из чего формируется стратегия развития. Мастер-план, благодаря подключению инвесторов, позволяет решать проблемы, которые не имеют отношение только к социальной инфраструктуре. Жители, несмотря на то, что они – основной бенефициар любых нововведений, довольно слабы, отслеживать потребности жителей можно либо когда начинают движение какие-то сообщества, активисты, либо когда происходит негативная мобилизация в случае городских конфликтов по поводу строительства мусоросжигательного завода и подобное.

Вопрос в том, как интересы жителей с помощью социологии представлять в мастер-плане. Дело в том, что опросный метод в себе содержит предполагаемые варианты ответов. Опять же, когда жителям задают открытые вопросы, они очень сильно ориентируются либо на социально одобряемые нормы, либо говорят необдуманно – то, что придет первое в голову.

**Расходчиков А.:** на самом деле проблема не в опросах. У любого проекта всегда будут противники – в 90% случаев. Есть такое понятие, как социальный эгоизм, оно давно изучено и описано. Метро нужно – но только не около моего двора. Дорога нужна – но только не под моими окнами. Это естественная ситуация. Поэтому мы при исследовании всегда смотрим, каково соотношение сторонников и противников проекта и можно ли договориться в этой ситуации.

**Гук Т. Н.:** я вам отвечу очень простым примером из московской жизни. Стартовала программа реновации. Ни для кого не секрет, что этому предшествовали научные исследования, восемь заседаний в Думе, немислимое число публичных слушаний и многое другое. По стечению обстоятельств, после пандемийного 2020 года, когда люди в тесноте посидели по домам, негатив относительно реновации ушел. Началось строительство стартовых домов по этой программе, и москвичи увидели качество новых квартир. Сейчас те, кто проголосовал против реновации, против вхождения в программу, спрашивают, в том числе и Московскую городскую думу, как туда войти.

**Ильина И. Н.:** коллеги, мы завершаем наш круглый стол, и я предлагаю вернуться к теме нашей сегодняшней встречи – мастер-планы и генеральные планы. Итак, очевидно, что мастер-план, который мы используем сегодня, не заменит генплан. Притом, что по набору количественных показателей мастер-план не отличается от стратегии, зачастую в стратегиях – одни цифры, в мастер-планах – другие, в генплане – третьи. Поэтому самое главное – объединить систему документов стратегического и территориального планирования в единое целое, обеспечить единство методических подходов и показателей, используемых в планировании.

В международной практике большинство крупных городов, так же, как и у нас в Российской Федерации, используют двухуровневую систему планирования, где верхний уровень – это стратегии социально-экономического развития, а нижний – документы территориального планирования и землепользования, конкретизирующие действия на территориях городов. И между этими двумя уровнями существует дополнительный блок в виде мастер-плана, который выполняет функцию документа стратегического пространственного планирования города. Такое планирование носит долгосрочный характер и фокусируется на ограниченном числе целей и задач: строительство жилья, развитие транспорта, инженерной инфраструктуры, природных территорий. Такой комплекс документов мог бы прийти на смену нынешнему генплану. По итогам нашего круглого стола мы подготовили проект резолюции, в котором подчеркиваем, что речь идет о создании нового смыслового наполнения основных документов долгосрочного развития, в которые необходимо закладывать общую инфраструктуру, совместные территориальные резервы, планировать развитие всей системы расселения.

Научная статья

УДК: 316.334.52

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-124-142

## СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРОЕКТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С НАСЕЛЕНИЕМ

**Расходчиков Алексей Николаевич<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Кандидат социологических наук, председатель правления фонда «Московский центр урбанистики «Город»; 125047, г. Москва, Благовещенский пер., д. 3, стр. 1; silaslowa@mail.ru; ORCID: 0000-0001-6814-9029

**Аннотация.** В статье обосновывается необходимость согласования генеральных планов с социальными изменениями в городах, рассматриваются возможности обогащения данных, используемых для территориального планирования, за счет различных методов социальных исследований. Представлены основные методы социологического сопровождения различных этапов градостроительной деятельности – от агломерационного и городского планирования до мониторинга конфликтных ситуаций на этапе строительства. На полученных данных социологических исследований в городах южного Подмосковья демонстрируются возможности формирования распределенной агломерации за счет увеличения связанности территории и диверсификации функций поселений.

**Ключевые слова:** территориальное планирование, агломерационное планирование, социально ориентированное градостроительство, социологическое сопровождение строительства, оценка рисков градостроительных конфликтов.

**Для цитирования:** Расходчиков А.Н. Социологическое сопровождение проектов территориального планирования как инструмент взаимодействия органов власти с населением // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2024. С. 124–142. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-124-142.

Original article

# SOCIOLOGICAL SUPPORT FOR TERRITORIAL PLANNING PROJECTS AS A TOOL FOR INTERACTION BETWEEN AUTHORITIES AND CITIZENS

**Alexei N. Raskhodchikov<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Ph.D., Chairman of the Board of the Foundation «Moscow Center for Urban Studies «City»; 3/1 Blagoveshchensky lane, 125047 Moscow, Russia; silaslowa@mail.ru; ORCID: 0000-0001-6814-9029

**Abstract.** The article substantiates the necessity of coordinating general plans with social processes in cities. It also explores the opportunities for enriching the data used for urban planning by employing social research methods. The main methods of sociological support for different stages of urban planning activities, from agglomeration and urban planning to monitoring of conflict situations at the construction stage, are presented. The data from a sociological study conducted in the cities of the southern Moscow region demonstrate the potential for forming a distributed agglomeration by increasing connectivity and diversifying settlement functions.

**Keywords:** agglomeration planning, living environment, socially oriented urban planning, sociological support of construction, monitoring of urban conflicts.

**For citation:** Raskhodchikov, A.N. (2024) 'Sociological support for territorial planning projects as a tool for interaction between authorities and citizens', *Public Administration Issues*, 1, pp. 124–142. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-124-142. (In Russian).

**JEL Classification:** R58.

## Введение

Один из основных парадоксов территориального планирования заключается в том, что, провозглашая ориентир на интересы горожан, порой забывают спросить самих жителей о том, что им действительно необходимо. В градостроительстве чаще речь идет о планировке, архитектуре, экономике, технологиях, материалах и реже – о людях. Повсеместно при разработке генеральных и мастер-планов проводится расчет транспортных и пассажиропотоков, делаются технико-экономические обоснования, создаются схемы размещения коммунальных сетей и объектов различного функционала. Но в перечисленных документах содержится очень мало информации о том, как относятся жители к этим грандиозным планам.

Если проследить изменения Градостроительного кодекса и нормативных документов по вопросам территориального планирования, можно заметить тенденцию к постепенному снижению роли жителей в обсуждении генеральных планов и проектов развития территорий. На примере Москвы этот процесс подробно описан в работе Е. М. Акимкина (2015). Автор показывает, как постепенно отменялись принятые в 1990-х гг. нормы по защите прав граждан при реализации градостроительных решений, в том числе предусматривавшие возможности конфликта интересов и процедуру их разрешения через согласительные комиссии, как процедуры участия горожан в обсуждении градостроительных планов подменялись общественными слушаниями. На сегодняшний день в Градостроительном кодексе отсутствует важный этап градостроительной деятельности – предпроектная подготовка, что затрудняет проведение научно-исследовательских работ до начала проектирования. С изъятием этапа предпроектной подготовки из нормативной базы исчезли и экологические требования при подготовке строительства, а также порядок информирования граждан о планах использования территорий<sup>1</sup>.

Архитектурное сообщество пытается восстановить право на проведение предпроектных исследований в новой редакции закона «Об архитектурной деятельности...»<sup>2</sup>. Однако закон еще не принят, а заложенные в нем изменения не улучшают положение горожан в части получения информации о проектах и возможности участия в их обсуждении. В 2022–2023 гг. произошли очередные изменения в законодательстве: сокращение сроков согласования проектов генеральных планов и проведение публичных слушаний. Появилась возможность утверждения внесения изменений в градостроительные проекты без проведения публичных слушаний, в некоторых случаях – по решению органов исполнительной власти.

Тенденция по упрощению разработки, согласования и обсуждения документов территориального планирования преследует цель ускорения сроков и упрощения процедур. Однако нельзя не заметить и подмены понятий, когда «защита прав граждан при реализации градостроительных решений» (закон города Москвы № 28-51 от 25.06.1997) заменяется на более абстрактные «цели соблюдения прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности» (ГК РФ, ст. 5.1.). В результате уменьшаются роль жителей при принятии решений, возможности социального участия и учета мнения населения в градостроительной деятельности. Такой подход, ориентированный на ведомственные задачи и интересы бизнеса, ведет ко все большему отчуждению людей от процессов городского управления. Решая тактические задачи ускорения строительства, разрушаются перспективы качественного инновационного развития городов, основой

<sup>1</sup> См.: утратившее силу «Положение о едином порядке предпроектной и проектной подготовки строительства в г. Москве», утвержденное распоряжением Мэра Москвы № 378-РМ от 11 апреля 2000 г.

<sup>2</sup> См.: ст. 10 проекта Федерального закона «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=prj&n=216208&dst=#Ys2oW4U9M9uXfSA2>

которого, по справедливому замечанию Н. Комниноса, все чаще становятся инициативные городские сообщества (Komninos, 2015).

С тем, что существующая система городского планирования отнимает перспективу развития городов, соглашались и архитекторы. Так, А. Колонтай (2021) обращает внимание на необходимость внедрения более гибких подходов к генпланам крупных городов, учитывающих масштабы агломерационных процессов и динамику инвестиций. Внедрение мастер-планов под видом более гибких инструментов планирования не решает проблему, а лишь расширяет возможности бизнеса.

Локальные мастер-планы отдельных городских территорий не обязаны учитывать стратегию развития города как целого. Если рассматривать мастер-план как стратегию развития города или агломерации, он должен включать в том числе прогнозы развития социальных процессов, т.е. раздел прогнозного социального проектирования. При подготовке мастер-планов территорий иногда точно проводятся опросы для выявления проблем и потребностей населения.

К сожалению, результаты таких простейших социологических измерений, как правило, устаревают еще до завершения работы над мастер-планом. Дело в том, что проблемы и потребности жителей претерпевают изменения: например, за время существования одной семьи ее запросы к окружающей инфраструктуре меняются до семи раз. Кроме того, население города или района в современных условиях довольно мобильно, а запросы приезжих порой существенно отличаются от потребностей коренных жителей. Все эти основы социальной динамики городов необходимо учитывать при включении социологических методов в процессы территориального планирования.

Градостроительное планирование без учета проблем и потребностей населения часто приводит к сопротивлению местных жителей, критике строительных проектов, локальным протестам и, как следствие, к росту социальной напряженности в обществе и снижению доверия к власти. Примеров громких градостроительных конфликтов только за последние годы достаточно: от баталий, связанных со строительством транспортно-пересадочных узлов и хорд в Москве, до протестов против размещения мусоросжигательных заводов в Московской области и прогремевшего на всю страну скандала вокруг строительства храма в Екатеринбурге. Тем самым создается системная проблема: противоречие между градостроительными решениями и между органами власти и населением. Неучастие жителей в обсуждении планов развития территорий оборачивается тем, что градостроительные проекты воспринимаются населением как несанкционированное вмешательство в их жизнь. Для населения территория – не абстрактная городская среда, а конкретные условия жизни, предполагающие и прогулки с детьми, и походы в магазины или кафе, и места встреч с друзьями, и карьерные планы и надежды. Новая магистраль, торговый центр или транспортно-пересадочный узел вмешиваются в эту привычную жизнь, меняя ее в интересах некоего абстрактного «городского развития».

Другой, более общий аспект проблемы заключается в том, что при разработке планов развития территорий подразумевается, что люди захотят этой территорией воспользоваться: приехать на работу, жить или отдыхать. Так, например, планы федеральных властей по созданию новых городов на востоке страны и уже реализующиеся проекты, например, город «Спутник» рядом с Владивостоком, очевидно предполагают перемещение минимум 1,5–2 млн человек на новое место жительства. А значит, эти новые территории должны создать мощное притяжение, конкурентное по отношению к существующим городам и мегаполисам. Как такое переселение осуществить без понимания жизненных планов, устремлений и насущных проблем у активной части населения? Экономические мотивации в виде высокой заработной платы, сравнительно дешевого жилья или льготной ипотеки работают лишь в краткосрочной перспективе. История северных городов Советского Союза наглядно показала, что люди могут приехать туда за «длинным рублем», но лишь на время, а затем при первой возможности покинут эти территории. Это в долгосрочной перспективе оборачивается огромными расходами бюджета на поддержание жизни, а затем и ликвидацию таких непривлекательных для людей городов.

Таким образом, мы получаем совокупность факторов (пробелы в законодательстве, сложившиеся практики территориального планирования и возрастающая социальная мобильность горожан), создающих проблему рассогласованности планов территориального планирования и социальных изменений, происходящих в городах и поселениях. Объектом территориального планирования выступают: транспортные системы, жилье и места приложения труда, социальная инфраструктура. В то же время конечной целью планирования и градостроительной деятельности является создание условий для жизнедеятельности людей.

Решение данной проблемы в общетеоретическом ракурсе представляется возможным путем согласования планов территориального планирования с интересами жителей данных территорий, через обеспечение участия горожан в планировании. В практическом плане речь идет о включении в процесс территориального планирования методов анализа социальной ситуации в городах и населенных пунктах, а также возможных механизмах прогнозирования социальных изменений в перспективе.

Задача данной работы – рассмотреть возможности применения различных методов социальных исследований для обогащения данных, используемых в процессе разработки генеральных планов и мастер-планов. Стоит отметить, что не каждое социологическое исследование или метод анализа больших данных способны предоставить планировщикам полезную информацию для градостроительной деятельности. Современные города представляют собой очень сложное сплетение человеческих интересов, финансовых капиталов, образовательных и культурных проектов, дизайна и функционального наполнения среды. Значит, для решения проблемы необходимо применять междисциплинарный подход, а также современные информационные и социальные технологии взаимодействия с населением. Таким образом может быть сформирована социальная основа городского

и территориального планирования как комплекс процедур оценки, мониторинга и прогнозирования социальных изменений на территории. В данном случае термин «социальная основа» используется по аналогии с устоявшимся в градостроительной деятельности термином «геоподоснова», для преодоления междисциплинарных барьеров.

## Методы и подходы

Наиболее системно принципы социально ориентированного градостроительства были проработаны авторским коллективом во главе с Т. М. Дридзе (1998), в том числе определены основные компоненты среды жизнедеятельности человека в городе, разработан метод прогнозного социального проектирования, опробованы подходы к реконструкции районов с историческим наследием. О возможностях сочетания централизованного планирования и интересов населения как соединения субъект-объектного и субъект-субъектного подхода в социологии управления писал А. В. Тихонов (2007). Научным коллективом под его руководством опробованы методы диагностических социальных исследований в ходе проектирования и строительства крупных инфраструктурных объектов и реализации программы реновации жилья в Москве. На динамике изменений, происходящих в городских сообществах в ситуации крайне подвижного городского пространства, сосредоточил внимание в своих работах Л. Б. Коган (см., например: Коган, 2010).

Стоит отметить, что не всякое социологическое исследование может в полной мере решать задачи территориального планирования или социального обоснования предлагаемых проектных решений. Методическую основу для разработки практически ориентированных социальных технологий как набор инструментальных средств для решения практических задач сформулировал В. В. Щербина (2016). По-прежнему актуальными выглядят и работы Г. М. Лаппо (2008) о возможных альтернативах территориальной политики: о развитии городов-спутников и создании «вторых городов» в дополнение региональным центрам, о лучевой структуре поселений. Необходимо также учитывать пространственные закономерности размещения городов на территории Российской Федерации, сложившиеся за последние годы тенденции прироста и убыли населения под воздействием агломерационных процессов (Усанова, Холина, 2021).

Социологические методы городского и территориального планирования предполагают, во-первых, понимание города как динамичной (постоянно изменяющейся) среды жизнедеятельности людей. Соответственно, градостроительная деятельность может как улучшать среду для человека, делать ее более удобной и привлекательной, в идеале развивающей, так и разрушать ее непродуманными вмешательствами, когда по тем или иным причинам (например, решение задач транспортного и инфраструктурного развития) уничтожаются значимые для жителей элементы (символьные и исторические объекты, парки и места для отдыха и общения) или портится окружающая среда – происходит увеличение шума, трафика и плотности

населения, ухудшаются визуальная привлекательность местности, экологическая и миграционная ситуация в районах строительства.

Во-вторых, современные социологические подходы позволяют планировать городскую среду не только для жителей, но и в интересах как минимум трех категорий пользователей: тех, кто живет в районе (жителей), тех, кто приезжает туда работать (работников), и тех, кто посещает район в культурных и образовательных целях, для отдыха, шопинга или встреч (условно их можно обозначить как туристов). Такой подход требует пересмотра принятых методов расчета плотности населения, а также учета разницы интересов различных групп пользователей территории. Сочетание *жилья, мест приложения труда и туристической привлекательности* позволяет говорить о действительно комплексном развитии территорий и формировании устойчивой экономики районов за счет многофункциональности.

В-третьих, важно отметить, что процесс социологического сопровождения градостроительной деятельности не может ограничиваться исследованиями на стадии планирования или предпроектной подготовки. При проектировании нередко допускаются ошибки, а взгляд архитектора на красоту и функциональность здания может не совпадать с потребностями жителей и с привычными для людей маршрутами. Поэтому уже готовые проекты планировки и архитектурные решения также необходимо выносить на обсуждение для уточнения нюансов. Мониторинг конфликтных ситуаций в период строительства выступает важной составляющей. Не секрет, что строительные работы создают массу неудобств горожанам, нередко вызывая социальные конфликты различной остроты и масштаба. Современные методы анализа обсуждений в социальных сетях позволяют «ловить» такие конфликтные ситуации в самом начале, выявлять причины недовольства горожан и вырабатывать способы снятия социального напряжения.

## Социологические исследования для городского и агломерационного планирования

Переходя к теме территориального планирования, необходимо сразу обозначить, что данная статья посвящена вопросам согласования стратегических документов (генеральных и мастер-планов) с социальными изменениями, а также вопросам участия населения в разработке генеральных и мастер-планов. В качестве верхнего уровня рассмотрим возможности территориального планирования в масштабах агломераций. Здесь под агломерацией будем понимать связанные, близко расположенные городские поселения и окружающие их территории, а под агломерационным планированием – создание условий для взаимодополняющего развития городов и увеличения их связанности. Стоит отметить, что в отечественной практике под агломерационным развитием чаще понимается планирование развития территорий вокруг крупного города или мегаполиса. В этом случае речь, по сути, идет о попытках упорядочить стихийное разрастание большого

города. Но это лишь частный случай агломерационного развития. Исследования агломераций в США Р. Флориды (см.: Florida, 2017), а также сетей городов в европейских странах (Voix, 2011) демонстрируют, что распределенные агломерации без доминирующего центрального мегаполиса – более распространенное явление в развитых странах.

Недавние изменения в законодательстве предполагают в том числе передачу части полномочий по территориальному планированию с муниципального на региональный уровень<sup>3</sup>. Это открывает возможности для разработки планов согласованного развития близко расположенных городов, увеличения связанности территорий и формирования полноценных агломераций. Специалисты ЦНИИП градостроительства РААСН (с 2017 г. – ЦНИИП Минстроя России) еще в начале нулевых выделили около 150 стихийно сложившихся на территории страны агломераций (Лола, 2013). Эти пока условные объединения городов обладают достаточным человеческим потенциалом и хозяйственными ресурсами, объединив которые можно добиться значительного улучшения качества жизни. Однако для превращения их в полноценные связанные агломерации необходимы соответствующие планы территориального развития.

Приведем в качестве примера исследование Агентства социальных исследований «Столица», целью которого была оценка возможности формирования модели распределенной агломерации на примере группы городов юга Московской области (Чехов, Серпухов, Ступино, Пущино, Протвино и Кашира) (Языкеев, 2022). В ходе исследования была проведена комплексная оценка экономического состояния, транспортной доступности, динамики формирования бюджетов муниципальных образований, специализации их экономики, а также выяснены ожидания жителей в отношении развития территорий. Результаты полевых социологических исследований показали, что центром этой стихийно формирующейся агломерации выступает самый большой из городов – Серпухов – с населением городского округа в 162 тыс. жителей, рынком труда 46,5 тыс. рабочих мест и годовым бюджетом 9,3 млрд руб.<sup>4</sup>. Вторым по значимости является городской округ Чехов с численностью населения в 132 тыс. человек, развитым рынком труда 35 тыс. рабочих мест и бюджетом 7,2 млрд руб.<sup>5</sup>. Расстояние между двумя основными городами – 24 км, минимальное время в пути – 41 минута. Расстояние от Серпухова до других городов агломерации составляет: до г. Протвино – 15 км, время в пути 13 минут, г. Пущино – 24 км, время в пути 21 минута, г. Ступино – 69 км, время в пути 1 час 21 минута. Таким образом, можно говорить о наличии центров агломерации, обеспеченных рабочими местами, а также о хорошей транспортной связанности основных городов.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 04.08.2023 N 438-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>4</sup> Прогноз социально-экономического развития городского округа Серпухов на 2022–2024 годы. URL: [https://ruzaregion.ru/docs/prognoz\\_socialno-ekonomicheskogo\\_razvitiya](https://ruzaregion.ru/docs/prognoz_socialno-ekonomicheskogo_razvitiya) (дата обращения: 25.03.2023).

<sup>5</sup> Постановление администрации городского округа Чехов Московской области о прогнозе социально-экономического развития городского округа Чехов на 2021–2023 гг. URL: <https://chekhov.mosreg.ru/files/2020/09/16/pdf> (дата обращения: 10.04.2023).

При этом ни один из городов агломерации не обладает полным набором необходимых для развития ресурсов. В Серпухове и Чехове нет крупных университетов, в результате большинство молодежи уезжает учиться в Москву или Тулу. Пущино и Протвино – наукограды 1970-х с довольно сильной научной составляющей, но уже много лет теряющие население из-за узкой специализации. Ступино – важный промышленный центр Подмосковья с типичными проблемами промышленных городов советской эпохи. В современных условиях ни один из этих городов по отдельности не обладает достаточным потенциалом для развития.

Представим, что все эти территории объединены в агломерацию с хорошей связанностью городов и общей стратегией развития, и мы получаем уже территорию с населением более 500 тыс. жителей и 35 млрд бюджета и, что не менее важно, достаточным разнообразием функций.

Так, Чехов обладает значительным культурным потенциалом за счет расположенного недалеко от города Музея-усадьбы А. П. Чехова «Мелихово» и собственного драматического театра. Здесь ежегодно проходят культурные фестивали, такие как театральные фестивали «Мелиховская весна». В городе развита спортивная составляющая за счет известной гандбольной команды «Чеховские медведи», Дворца спорта «Олимпийский», где проводятся крупные спортивные соревнования. Пущино и Протвино имеют значительный потенциал в передовых областях современной науки, что формирует основу для развития образовательной функции. Ступино может выступать промышленным кластером агломерации, обеспечивающим рабочие места и рост экономики. Важным ресурсом развития этих территорий может стать богатое историческое наследие, включающее десятки памятников и туристических объектов. Выгодное расположение агломерации в центре туристического треугольника Москва – Тула – Калуга обеспечивает массовые потоки в формате туризма выходного дня. Анализ данных сотовых операторов позволяет оценить объем входящих туристических потоков агломерации в 1,5–3 млн человек в зависимости от времени года.

На основе социологических исследований можно сформировать основные стратегии развития территорий с учетом мнения жителей и существующих проблем. Примечательно, что наиболее одобряемые жителями городов стратегии развития обоснованно опираются на имеющиеся ресурсы и преимущества городов. Так, например, близость к Москве и расположение вдоль популярного маршрута туризма выходного дня (Москва – Тула) создают хорошие предпосылки для развития туристического потенциала территорий. Научный и технологический задел наукограда Пущино обеспечивает условия для организации качественного медицинского кластера, а образовательный потенциал наукограда Протвино – это основа для появления технологического университета. При этом очевидно, что приведенные стратегии могут быть реализованы лишь в рамках общего для всей агломерации плана развития территорий, учитывающего строительство необходимой инфраструктуры, новых транспортных артерий, развитие системы междугородного общественного транспорта.

Рисунок 1

### Диаграмма «Отношение населения к возможным стратегиям развития городских округов Чехов и Серпухов»<sup>6</sup>



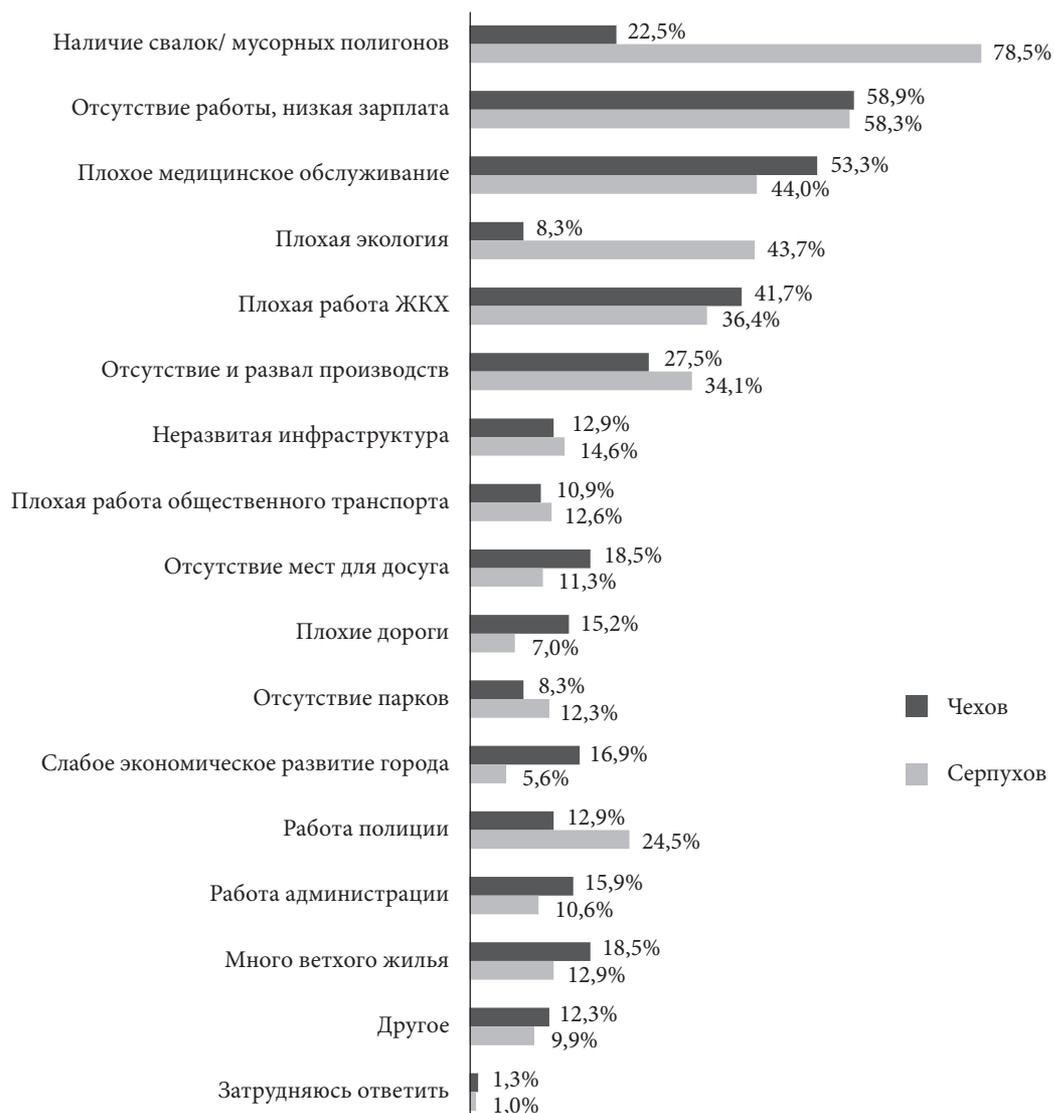
**Источник:** Перспективы развития агломерации Южного Подмосковья // Агентство социальных исследований «Столица». 2022. URL: <https://agsis.ru/meropriyatiya/perspektivy-razvitiya-aglomeracii-yuzhnogo-podmoskovya/> (дата обращения: 25.10.2023) (– и далее, если не указано иное).

В то же время анализ наиболее актуальных для жителей проблем демонстрирует существенные препятствия для реализации некоторых сценариев развития территорий. Так, наличие мусороперерабатывающего завода в непосредственной близости от Серпухова делает невозможным туристическое развитие данной территории – по крайней мере вблизи завода и в зоне распространения вредных для здоровья выбросов. Отмечаемое жителями низкое качество медицинского обслуживания указывает на необходимость планирования образовательной инфраструктуры для подготовки специалистов. Жители Чехова указывают на нехватку мест для отдыха и общения (кафе, ресторанов, клубов для детей и подростков), недостаточное развитие пищевой промышленности, необходимость обустройства парковых зон и общественных пространств. Жители Протвина жалуются на слабую освещенность в городе, плохое состояние транспортной системы, недостаток спортивных и рекреационных объектов. Среди основных проблем, характерных для всех городов агломерации, можно выделить нехватку рабочих мест и низкую оплату труда, отсутствие университетов и, как следствие, постоянный отток молодежи, неудовлетворительную работу служб ЖКХ и проблемы благоустройства районов, неразвитость досуговой составляющей.

<sup>6</sup> Исследование проводилось в сентябре 2021 – феврале 2022 гг., объем выборки составил 1000 анкет: 12 фокус-групп в городах Серпухов, Чехов, Протвино по трем половозрастным категориям.

Рисунок 2

**Диаграмма «Основные недостатки городов Серпухов и Чехов (по мнению жителей)»**



Помимо классических методов социологии (опросов, фокус-групп, экспертных интервью), для целей территориального планирования могут применяться различные методы анализа данных. Так, например, анализ сведений, предоставляемых операторами сотовой связи, позволяет изучать маршруты маятниковой миграции, востребованность объектов торговли и сферы услуг, исследовать миграционные и туристические потоки, аудиторию массовых мероприятий, популярность мест отдыха и общественных пространств. Анализ световых следов, оставляемых автомобилями и домохозяйствами, дает более точное представление о расселении и реальных границах городских пригородов. Существенным ограничением здесь явля-

ется то, что световые следы фиксируются в ночное время, соответственно, из поля зрения выпадают дневные активности.

Важно отметить, что совмещение изучения социологических исследований и различных видов больших данных требует специальных методических процедур, а также понимания возможностей и ограничений используемых для анализа алгоритмов.

## Разбалансированность городских районов и оценка рисков градостроительных конфликтов

При разработке генеральных планов городов зачастую не принимается во внимание разбалансированность городских районов, существующие проблемы и отсутствие целого ряда необходимых жителям объектов инфраструктуры. На практике большинство городских районов разбалансированы – это повсеместно встречающаяся ситуация, так как условия жизни и запросы людей меняются быстрее, чем строятся новые здания и меняется их функциональное наполнение. На примере районов реновации в Москве можно наблюдать дисбаланс с размещением мест приложения труда, вынуждающий жителей ежедневно тратить время в дороге на работу и обратно, что создает дополнительную нагрузку на транспортные системы. Здесь же можно выделить нехватку объектов здравоохранения (больниц, поликлиник для взрослых и детей), образовательных и спортивных учреждений, магазинов шаговой доступности и мест для проведения культурного досуга.

Также стоит отметить, что при довольно развитой системе прогнозирования рисков (экономических, политических, техногенных) оценка рисков возникновения социальных конфликтов при реализации инвестиционных и строительных проектов в большинстве случаев не проводится. Однако социологические методы позволяют заранее определить группы сторонников и противников градостроительного проекта, выявить проблемные точки и варианты компромиссных решений. Для того чтобы разобраться в ситуации, понять, в чем причины недовольства, проводятся диагностические исследования в районах строительства. На основе полученных данных появляется возможность уже на стадии предпроектной подготовки внести изменения в проекты. Там, где это невыполнимо в силу объективных причин, можно предложить жителям компенсационные решения. Не стандартные, например, в виде установки пластиковых окон или шумоизоляционных экранов, а вполне конкретные, исходя из проблем и потребностей жителей района строительства. Этот подход можно назвать «социальной экспертизой» градостроительных проектов или «социальной подосновой».

Так, исследования на старте программы реновации жилья в Москве вскрыли вероятность возникновения конфликтов с жителями домов, не попавших в программу переселения. В отличие от участников программы реновации, эти жители не получали новую квартиру, но зато им предстояло пережить все неудобства, связанные со сносом и строительством

домов в своем районе (см. об этом: Расходчиков, 2019). Эта информация в свою очередь помогла выстроить более комплексную информационную кампанию по работе с населением с учетом интересов различных групп жителей районов реновации.

Примеры диагностических исследований при проектировании транспортно-пересадочных узлов в Москве демонстрируют, что предварительные социологические исследования позволяют найти компромиссные решения даже в случае критического отношения жителей к будущему строительству. Например, в большинстве районов предполагаемого строительства были выявлены обширные списки проблем, которые могли быть решены благодаря появлению ТПУ. В результате в проекты ТПУ было добавлено функциональное наполнение в соответствии с запросами жителей районов, что позволило получить одобрение в ходе публичных слушаний и приступить к реализации проектов (см.: Raskhodchikov, 2020).

Системная проблема заключается в том, что в России в Градостроительном кодексе нет этапа предпроектной подготовки, в рамках которого можно было бы проводить исследования и оценку социальных рисков. Процедура согласования градостроительных проектов с горожанами лишь частично реализована в форме проведения публичных слушаний. Практика правоприменения демонстрирует, что результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер, а мнения горожан могут быть как учтены, так и проигнорированы<sup>7</sup>. В результате конфликты с населением регулярно возникают и требуют уже применения методов оценки рисков эскалации социальных конфликтов.

В современных условиях выявлять и прогнозировать развитие социальных конфликтов становится проще за счет возможностей мониторинга публикаций в социальных сетях. Скорость реакции интернет-среды на происходящие изменения значительно превышает развитие оффлайновых процессов в обществе. Так, изучение динамики социальных конфликтов, вызванных градостроительной деятельностью, показывает, что первая реакция на проект происходит в социальных сетях.

В случаях, когда строительный проект вызывает негативную реакцию значительного числа людей, в социальных сетях появляются группы для обсуждения проблемы и организации совместных действий. Далее следуют оффлайновые акции – сбор подписей против строительства, пикеты и митинги. Кроме того, с определенного момента протестная активность обращает на себя внимание средств массовой информации, которые, в свою очередь, подключаются к освещению конфликта, увеличивая тем самым давление на органы власти.

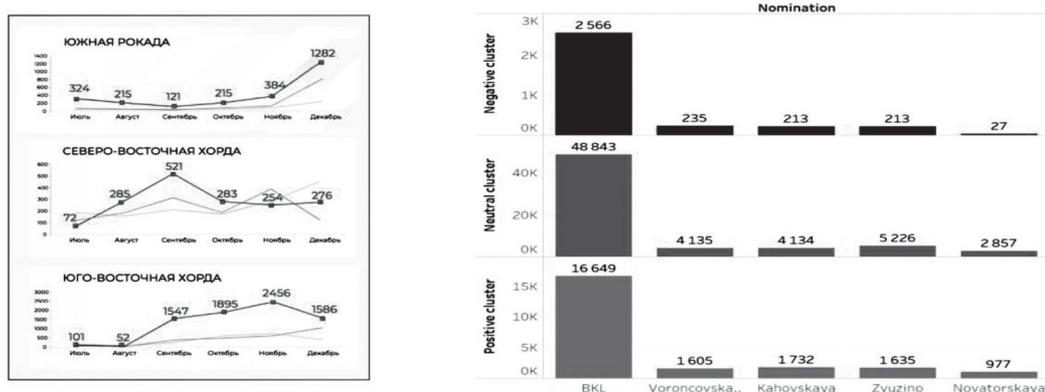
Современные компьютерные методы сбора и статистической обработки данных дают возможность оперативно отслеживать появление негативных комментариев и обсуждений проекта в социальных сетях. Такие сервисы вполне легально предоставляют несколько мониторинговых си-

<sup>7</sup> Правовой статус обсуждений и высказанных мнений в ходе публичных слушаний разъяснен в определениях Конституционного суда Российской Федерации N 931-О-О от 15 июля 2010 г. и N 3007-О/2023.

стем («Бренданалитикс», «Крибрум», «Медиалогия» и др.), а также некоторые рекламно-информационные агентства. Известно, что большинство конфликтов проще разрешить в самом начале. Соответственно, своевременное обнаружение конфликта, оперативно принятые меры для его разрешения позволяют в большинстве случаев предотвратить неблагоприятное развитие ситуации. Довольно надежные результаты при прогнозировании рисков эскалации социальных конфликтов удалось получить благодаря методам психолингвистического анализа текстовых сообщений в социальных сетях с применением нейросетевой технологии «ТекстАналист» (Kharlamov, 2023). На примере конфликтов при строительстве Юго-Западной, Северо-Восточной хорд и Южной рокады в Москве и ряда других градостроительных проектов удалось спрогнозировать риски разрастания конфликта и наиболее болезненные для жителей элементы проектов (рис. 3).

Рисунок 3

### Индекс социального стресса на основе нейролингвистического анализа текстовых сообщений в социальных сетях



**Источник:** Kharlamov A., Raskhodchikov A., Pilgun M. Information dissemination and perception by social media users: Urban planning conflicts // Proceedings of the 3rd International Symposium on Automation, Information and Computing. ISAIC. 2023. SciTePress. P. 125–130. DOI: 10.5220/0011907000003612

Таким образом, система мониторинга и анализа активностей пользователей в социальных сетях становится важной частью социологического сопровождения градостроительных проектов. Она позволяет предотвращать острые конфликтные ситуации в период проведения строительных работ и не допускать роста социального напряжения в районах строительства.

## Выводы

Социально ориентированное городское и территориальное планирование очевидно требует учета мнения людей, использования социологических исследований и научно обоснованных методов анализа данных.

Это позволяет согласовать стратегические документы – генеральные и мастер-планы – с социальными изменениями, проектировать территории как привлекательную среду для жизни и деятельности людей. Градостроительное планирование без учета проблем и потребностей населения часто приводит к сопротивлению местных жителей, критике строительных проектов, локальным протестам и, как следствие, к росту социальной напряженности в обществе и снижению доверия к органам власти.

Рассмотренные в статье методы оценки, мониторинга и прогнозирования социальных изменений на территории могут быть использованы для формирования социальной основы городского и территориального планирования. Аналогично тому, как на основе геодезических исследований, изучения рельефа, плана существующих инженерных коммуникаций и других данных формируются топографические планы территорий, на основе методов социальных исследований могут создаваться карты социально-значимых объектов и маршрутов, перечни инфраструктурных проблем территории и потребностей жителей, прогнозироваться риски возникновения социальных конфликтов при реализации строительных проектов.

Такой анализ социальных процессов можно проводить на всех уровнях планирования (агломерация, город, район), а также в процессе разработки локальных планировочных решений и проектирования отдельных объектов. При этом нужно пересмотреть подходы к планированию городских территорий исходя из расчета плотности населения. Современные социологические методы позволяют планировать городскую среду на основе интересов различных категорий пользователей, комбинации жилых массивов, мест приложения труда и туристической привлекательности территорий.

Процесс социологического сопровождения строительства должен включать диагностические исследования на стадии предпроектной подготовки, согласование готовых проектов планировки и архитектурных решений с жителями, систему мониторинга и анализа конфликтных ситуаций в период строительства. Применение такого подхода позволит вести градостроительную деятельность действительно в интересах людей, формировать удобные и привлекательные для жителей города точки притяжения, а также не допускать роста социального напряжения при проведении строительных работ.

Отсутствие в Градостроительном кодексе этапа предпроектной подготовки, норм о необходимости проведения исследований и участия жителей в разработке генеральных планов существенно затрудняет внедрение подходов социально ориентированного планирования и градостроительной деятельности. В то же время в практике работы НИИПИ Генплана Москвы и архитектурных бюро заметно выросло использование социальных исследований и методов анализа Big Data при разработке мастер-планов территорий. Эта позитивная практика указывает на необходимость дальнейшей научно-методической работы по совмещению данных различной природы и разработке новых технологий для целей социально-ориентированного территориального планирования.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Акимкин Е.М., Шилова В.А. Проблемы управления развитием городов в региональном аспекте // Региональная социология: проблемы консолидации социального пространства России. М.: Новый хронограф, 2015. С. 259–288.
2. Градосельская Г.В., Расходчиков А.Н. Два сценария будущего молодежи: результаты картирования групп социальной сети «ВКонтакте» на примере Томска // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2020. № 4. С. 50–68.
3. Дридзе Т. Градоустройство: от социальной диагностики к конструктивному диалогу заинтересованных сторон. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 1998.
4. Зотов В.В. Общественно-профессиональная экспертиза управленческих решений по общественно значимым проблемам города // Научный результат. Социология и управление. 2023. Т. 9, № 1. С. 113–125. DOI: 10.18413/2408-9338-2023-9-1-0-10
5. Ильина И.Н., Коно М. Трансформация подходов к развитию «умного города». М.: НИУ ВШЭ, 2023. DOI: 10.17323/978-5-7598-2579-1
6. Коган Л.Б. Об идеологии городской цивилизации и городской среды: к стратегии социального развития // Материалы IX Дридзевских чтений. М.: Институт социологии РАН, 2010. С. 319–321.
7. Колонтай А. Если не генплан, то что? // Проект Россия. 26.01.2021. URL: <https://prorus.ru/interviews/aleksandr-kolontaj-esli-ne-genplan-to-chto/>
8. Концевая А.В., Анциферова А.А., Муканеева Д.К. Формирование городской здоровьесберегающей среды // Оздоровление городской среды. М.: Фонд «Московский центр урбанистики “Город”», 2022. С. 88–95.
9. Лаппо Г.М. Вице-столицы российских регионов // География. 2008. № 3. С. 5–13.
10. Лола А.М. Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2013.
11. Расходчиков А.Н. Социологическое сопровождение программы реновации жилья: методы и результаты // Будущее социологического знания и вызовы социальных трансформаций (к 90-летию со дня рождения В.А. Ядова). Международная научная конференция (Москва, 28–30 ноября 2019 г.). Сборник материалов. Отв. ред. М.К. Горшков. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 600–604. DOI: 10.19181/yadov\_conf.2019 ISBN: 978-5-89697-316-4 DOI: 10.19181/yadov\_conf.2019 ISBN: 978-5-89697-316-4
12. Тихонов А.В. Социология управления. М.: Канон+ РООИ «Реабилитация», 2007.

13. Усанова Я.А., Холина В.Н. Динамика систем городского расселения РФ 2002–2020 гг. // Инновационная экономика. РУДН. 2021. № 3. С. 99–123. URL: <https://repository.rudn.ru/ru/records/article/record/90977/> (дата обращения: 23.10.2023).
14. Щербина В.В. Целеобеспечивающие и рационализирующие диагностические социальные технологии в управлении // *Личность. Культура. Общество*. 2016. Т. 18, № 1–2. С. 135–148.
15. Языкеев А.Н. Горожане в поисках здоровья: новые возможности для малых городов. М.: Фонд «Московский центр урбанистики “Город”», 2022.
16. Boix R., Veneri P., Almenar V., Hernández F. Polycentric metropolitan areas in Europe: towards a unified proposal of delimitation // 51st European Congress of the Regional Science. 2011.
17. Colding J., Barthel S. An urban ecology critique on the “Smart City” model // *J. Clean Prod* 164 (Supplement C). 2017. P. 95–101. DOI: 10.1016/j.jclepro.2017.06.191
18. Florida R. The new urban crisis: How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class – And what we can do about it. New York, Basic Books, 2017. ISBN: 978-0-46-507974-2
19. Kharlamov A., Raskhodchikov A., Pilgun M. Information dissemination and perception by social media users: Urban planning conflicts // Proceedings of the 3rd International Symposium on Automation, Information and Computing. ISAIC. 2023. SciTePress. P. 125–130. DOI: 10.5220/0011907000003612
20. Komninos N. The age of intelligent cities: Environments and innovation-for-all strategies. London. New York: Routledge, 2015.
21. Micozzi N., Yigitcanlar T. Understanding Smart City Policy: Insights from the Strategy Documents of 52 Local Governments // *Sustainability*. 2022. Vol. 14. P. 10164. URL: <https://doi.org/10.3390/su141610164>
22. Raskhodchikov A., Kharlamov A.A., Pilgun M. Environmental Problems of Urban Projects: Digital Content // *International Journal of Future Generation Communication and Networking*. 2020. Vol. 13, no. 4. P. 45–54.

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

---

1. Федеральный закон от 14.03.2022 N 58-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
2. Закон города Москвы от 25 июня 1997 г. N 28–51 «О защите прав граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве».

## REFERENCES

1. Akimkin, E.M. (2015) 'Problems of urban development management in the regional aspect', in: Akimkin, E.M. and Shilova, V.A. (eds) *Regional sociology: problems of consolidation of the social space of Russia*. Moscow: Novy Chronograph, pp. 259–288.
2. Boix, R., Veneri, P., Almenar, V. and Hernández, F. (2011) 'Polycentric metropolitan areas in Europe: towards a unified proposal of delimitation', in: *51st European Congress of the Regional Science*.
3. Colding J., Barthel S. An urban ecology critique on the "Smart City" model // *J. Clean Prod* 164 (Supplement C). 2017. Pp. 95–101. DOI: 10.1016/j.jclepro.2017.06.191.
4. Dridze, T. (1998) *Urbanization: from social diagnostics to constructive dialog of stakeholders*. Moscow: Institute of Psychology of the Russian Academy of Sciences.
5. Florida, R. (2017). *The new urban crisis: How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class – And what we can do about it*. New York: Basic Books.
6. Gradoselskaya, G.V. and Raskhodchikov, A.N. (2020) 'Two scenarios of the future of youth: the results of mapping groups of the social network «VKontakte» on the example of Tomsk', *Vestnik of Moscow University. Series 12: Political Science*, 4, pp. 50–68.
7. Ilyina, I.N. and Kono, M. (2023) *Transformation of approaches to the development of «smart city»*. Moscow: NRU HSE. DOI: 10.17323/978-5-7598-2579-1
8. Kharlamov, A., Raskhodchikov, A. and Pilgun, M. (2023) 'Information dissemination and perception by social media users: Urban planning conflicts', *Proceedings of the 3rd International Symposium on Automation, Information and Computing, ISAIC*, SciTePress, pp. 125–130. DOI: 10.5220/0011907000003612
9. Kogan, L.B. (2010) 'On the ideology of urban civilization and urban environment: to the strategy of social development', *Proceedings of the IX Dridzev Readings*. Moscow: Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences, pp. 319–321.
10. Kolontay, A. (2021) 'If not the general plan, then what?', *Project Russia*, 26 January 2021. Available at: <https://prorus.ru/interviews/aleksandr-kolontaj-esli-ne-genplan-to-chto/> (accessed 29 January 2024).
11. Komninos, N. (2015) *The age of intelligent cities: Environments and innovation-for-all strategies*. London. New York: Routledge.
12. Kontsevaya, A.V., Antsiferova, A.A. and Mukaneeva, D.K. (2022) 'Formation of urban health-saving environment', *Health improvement of urban environment*. Moscow: Moscow Center for Urban Studies «City», pp. 88–95.
13. Lappo, G.M. (2008) 'Vice-capitals of the Russian regions', *Geography*, 3, pp. 5–13.
14. Lola, A.M. (2013) *Urban and agglomeration management in Russia: state and what to do*. Moscow: «Kanon+» ROOI «Rehabilitation».

15. Micozzi, N. and Yigitcanlar, T. (2022) 'Understanding Smart City policy: Insights from the strategy documents of 52 local governments', *Sustainability*, 14, 10164. DOI: 10.3390/su141610164
16. Raskhodchikov, A., Kharlamov, A.A. and Pilgun, M. (2020) 'Environmental problems of urban projects: Digital content', *International Journal of Future Generation Communication and Networking (IJFGCN)*, 13(4), pp. 45–54.
17. Raskhodchikov, A.N. (2019) 'Sociological support of the housing renovation program: methods and results', *The future of sociological knowledge and the challenges of social transformation (to the 90th anniversary of V.A. Yadov)*. *International scientific conference* (Moscow, November 28–30, 2019), Collection of materials. Ed. by M.K. Gorshkov. Moscow: FNISC RAS, pp. 600–604. DOI: 10.19181/yadov\_conf.2019
18. Shcherbina, V.V. (2016) 'Purposeful and rationalizing diagnostic social technologies in management', *Personality. Culture. Society*, 18 (1–2), pp. 135–148.
19. Tikhonov, A.V. (2007) *Sociology of management*. 2nd Edition. Moscow: Kanon+ ROOI «Rehabilitation».
20. Usanova, Y.A. and Kholina, V.N. (2021) 'Dynamics of urban settlement systems of the Russian Federation 2002–2020', *Innovative Economics. RUDN*, 3, pp. 99–123. Available at: <https://repository.rudn.ru/ru/records/article/record/90977/> (accessed 23 October 2023).
21. Yazykeev, A.N. (2022) *Citizens in search of health: new opportunities for small towns*. Moscow: Moscow Center for Urban Studies «City».
22. Zotov, V.V. (2023) 'Public-professional expertise of managerial decisions on socially significant problems of the city', *Scientific Result. Sociology and management*, 9(1), pp. 113–125. DOI: 10.18413/2408-9338-2023-9-1-0-10

## OFFICIAL DOCUMENTS

---

1. Federal Law No. 58-FZ of 14.03.2022 (as amended on 13.06.2023) «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation».
2. The Law of the City of Moscow dated June 25, 1997 No. 28-51 «On the protection of citizens' rights in the implementation of urban planning decisions in the City of Moscow».

Статья поступила в редакцию 12.10.2023;  
одобрена после рецензирования 07.11.2023;  
принята к публикации 15.02.2024.

Оригинальная статья

УДК: 332.1

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-143-164

## РОЛЬ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПАСПОРТА В ИНФОРМИРОВАНИИ БИЗНЕСА О ТЕРРИТОРИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

**Еремеева Ольга Сергеевна<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и бизнеса;  
Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова;  
655017, г. Абакан, пр. Ленина, д. 90;  
yermeevaos@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9258-4610

**Аннотация.** Статья посвящена теме создания комплексного источника информации о территории для инвесторов. Оценены возможности инвестиционного паспорта в информировании бизнеса о территории. Определены информационные запросы инвесторов о территории на основе исследований ученых-экономистов и бизнес-экспертов. Проанализирован опыт действующих инвестиционных паспортов десяти регионов Сибирского федерального округа и комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь». Составлен перечень количественных и нечисловых показателей инвестиционных паспортов. Показаны возможности и проблемы статистического учета в информировании инвесторов о территории. Отмечено, что в региональной статистике нет показателей по разделам: природные ресурсы, энергетическая инфраструктура, внешнеэкономическая деятельность, действующие инвестиционные проекты и предложения. В статье определен состав показателей информации о территории, которые необходимы бизнес-сообществу для принятия управленческих решений относительно деятельности на территории. Предложено включить эти показатели в систему интегрированной отчетности территории как комплексного источника информации для разных категорий пользователей. Информация для инвесторов классифицирована по капиталам территории: человеческий, социально-инфраструктурный, природный, производственный, финансовый. Выделение капиталов территории основывается на Международных

основах интегрированной отчетности. Достоверная разносторонняя информация о территории в составе интегрированной отчетности позволит сформировать долгосрочные отношения с инвесторами.

**Ключевые слова:** инвестиционный паспорт, инвестиционная привлекательность территории, отчетность территории, интегрированная отчетность.

**Для цитирования:** Еремеева О.С. Роль инвестиционного паспорта в информировании бизнеса о территории (на примере регионов Сибирского федерального округа) // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2024. С. 143–164. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-143-164.

Original article

## THE ROLE OF INVESTMENT PASSPORT IN INFORMING BUSINESSES ABOUT THE TERRITORY (*AN EXAMPLE FROM THE REGIONS OF THE SIBERIAN FEDERAL DISTRICT*)

---

**Olga S. Eremeeva<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Ph.D. (in Economics), Assistant Professor, Associate Professor, the Department of Economics and Business; Khakass State University named after N.F. Katanov; 90 Lenina St., 655017 Abakan, Russia; yermeevaos@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9258-4610

**Abstract.** The article is devoted to the problem of a lack of a comprehensive source of information about the territory for investors. The possibilities of the investment passport in informing businesses about the territory are evaluated. The information requests of investors about the territory are determined on the basis of research by scientists-economists and business experts. The experience of existing investment passports in ten regions of the Siberian Federal District and the complex investment project «Yenisei Siberia» was analyzed. The list of quantitative and non-quantitative indicators of investment passports is compiled. The opportunities and weaknesses of statistical accounting in informing investors about the territory are shown. It is noted that in the regional statistics there are no indicators for the sections: natural resources, energy infrastruc-

ture, foreign economic activity, and existing investment projects and proposals. The article defines the composition of indicators of information about the territory that are necessary for the business community to make managerial decisions regarding the activities in the territory. It is proposed to include these indicators in the system of integrated reporting of the territory as a comprehensive source of information for different categories of users. Information for investors is classified by the territory's capitals: human, socio-infrastructure, natural, production and financial. The allocation of the territory's capitals is based on the International Fundamentals of Integrated Reporting. Reliable multifaceted information about the territory as part of integrated reporting will allow for long-term relations with investors.

**Keywords:** investment passport, investment attractiveness of the territory, territory reporting, integrated reporting.

**For citation:** Eremeeva, O.S. (2024) 'The role of investment passport in informing businesses about the territory (An example from the regions of the Siberian Federal District)', *Public Administration Issues*, 1, pp. 143–164. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-143-164. (In Russian).

**JEL Classification:** R1, R13, R58, M40.

## Введение

Представителям бизнеса, коммерческим организациям, предпринимателям требуется информация о регионе для планирования деятельности на его территории. Исследователями отмечается, что доступная бизнесу информация не формирует у него в полной мере представления о привлекательности региона, характеризуется неполнотой, неточностью, зачастую транслирует устаревшие данные. При этом фактор наличия публичной и достоверной информации о регионе уже сам по себе является критерием повышения его инвестиционной привлекательности (Агафонова, 2021; Печенкина, 2008; Хабибрахманова, 2020).

В качестве информационного ресурса о территории для бизнеса выступают инвестиционные порталы регионов или их инвестиционные паспорта. Получили распространение инвестиционные паспорта территории уровня субъекта Российской Федерации, муниципальных образований, отдельных территориальных комплексных инвестиционных проектов. В 2012 г. Торгово-промышленной палатой Российской Федерации разработаны Рекомендации по подготовке стратегий инвестиционного развития муниципальных образований и паспортов инвестиционной привлекательности<sup>1</sup>, в которых указано,

<sup>1</sup> Рекомендации по подготовке стратегий инвестиционного развития муниципальных образований и паспортов инвестиционной привлекательности // ТПП РФ Москва. 2012. URL: [https://tpp74.ru/storage/II\\_mr2012.pdf?ysclid=lld8svgios454971695](https://tpp74.ru/storage/II_mr2012.pdf?ysclid=lld8svgios454971695) (дата обращения: 26.02.2024).

что инвестиционный паспорт – это комплексный информационный бюллетень, рассчитанный на конкретную аудиторию – потенциальных инвесторов.

Зарубежные и отечественные ученые исследуют влияние отдельных факторов на инвестиционную привлекательность территории, например, транспортной инфраструктуры (Bono, 2022; Pokharel, 2023), энергетической инфраструктуры (Aziz, 2023; Godlewska-Majkowska, 2021), доступности квалифицированной рабочей силы, интеллектуального капитала территории (Snieska, 2015; Kireeva, 2015). Изучаются информационные потребности граждан как потенциальных инвесторов отдельных инвестиционных проектов (Tan, 2012; Sirr, 2023; Rahmani, 2023), важность публичной информации для инвесторов (Dyer, 2021). Отмечается проблема отбора оптимального количества показателей, входящих в инвестиционный паспорт: таких показателей, чтобы сведения о территории были реальными, сопоставимыми, достаточно информативными (Тычинская, 2014; Хамавова, 2015).

Автором анализировались возможности и проблемы использования социально-экономического паспорта муниципального образования как комплексного источника информации для разных групп пользователей и был сделан вывод о том, что система социально-экономических паспортов муниципальных образований не решает проблемы информирования заинтересованных пользователей о территории (см.: Еремеева, 2023(б)). Решение проблемы комплексного источника информации о территории исследовалось автором в контексте интегрированной отчетности территории как модели социально-экономической системы в определенных географических границах (Еремеева, 2023(а)). Интегрированная отчетность территории должна представлять информацию о ресурсах (капиталах) территории в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Цель статьи – определить перечень показателей информации о территории, необходимый бизнес-сообществу для принятия управленческих решений относительно деятельности на территории и подлежащий включению в интегрированную отчетность территории.

В исследовании рассмотрены инвестиционные паспорта регионов Сибирского федерального округа (СФО). На государственном уровне ставится задача активизации социально-экономического развития регионов СФО<sup>2</sup>, в связи с чем актуально и стимулирование инвестиционной деятельности в регионе. На совещании Правительства Российской Федерации озвучено, что объем инвестиций в проекты СФО должен превысить 6 трлн руб. до 2030 г, что даст прирост в размере более 200 тысяч новых рабочих мест в регионах Сибири<sup>3</sup>. В настоящее время в СФО реализуется крупный межрегиональный комплексный инвестиционный проект «Енисейская Сибирь».

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.01.2023 N 129-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_438649/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_438649/) (дата обращения: 05.02.2024).

<sup>3</sup> Восемь кластеров и 183 инвестпроекта. Правительство раскрыло планы по развитию Сибири // Информационное агентство «Атмосфера». URL: <https://www.asfera.info/news/123473-vosem-klasterov-i-183-investproekta-pravitelstvo-raskrylo-plany-po-razvitiu-sibiri?ysclid=llqclcm43o563760556> (дата обращения: 05.02.2024).

## Методы

С целью определения показателей, используемых бизнесом и инвесторами для оценки инвестиционной привлекательности территории, был проведен анализ содержания официальных инвестиционных порталов и инвестиционных паспортов 10 субъектов Российской Федерации, входящих в СФО, и инвестиционного паспорта комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь», реализуемого в СФО.

Цель анализа – выявить общие по смыслу информационные составляющие инвестиционных паспортов, определить наличие в инвестиционных паспортах показателей, соответствующих запросам ученых и бизнес-экспертов, для анализа инвестиционной привлекательности. Для этого, во-первых, изучены имеющиеся методики оценки инвестиционной привлекательности показателей, используемых для оценки, составлен перечень показателей, значимость которых признается большинством авторов.

Во-вторых, проведен структурный анализ инвестиционных паспортов регионов СФО, определены составные части, смысловые разделы паспортов, на основе чего составлен перечень тематических разделов и соответствующих разделам конкретных показателей.

По каждому субъекту Российской Федерации СФО и комплексному инвестиционному проекту «Енисейская Сибирь» была проведена работа по поиску официального публичного инвестиционного интернет-портала, поиску официального публичного инвестиционного паспорта, составлению перечня тематических разделов инвестиционного паспорта (или инвестиционного портала, если паспорт отсутствует).

Далее перечни тематических разделов инвестиционных паспортов регионов СФО сравнивались между собой. Сравнение проходило по смысловому содержанию раздела, а не по его дословному названию. Проводился подсчет, в инвестиционных паспортах скольких регионов есть соответствующий тематический раздел. Те тематические разделы, которые встречаются в инвестиционных паспортах больше чем половины регионов, приняли за значимые. Составили перечень конкретных показателей, входящих в значимые тематические разделы. В перечень включили те показатели соответствующего тематического раздела, которые присутствуют в паспортах большинства регионов. По каждому показателю из перечня определили признак возможности или невозможности его количественного измерения.

Составленный перечень показателей, фактически содержащихся в инвестиционных паспортах, сравнили с показателями, которые называются значимыми в теоретических методиках оценки инвестиционной привлекательности. Выявили, какими показателями нужно дополнить содержание инвестиционных паспортов регионов СФО, принимая во внимание запросы ученых и экспертов.

В основном требовались дополнения к информации, необходимой для оценки инвестиционных рисков. Составили общий перечень показателей информации, полезной для инвесторов, который включает в себя

показатели по значимым тематическим разделам фактических инвестиционных паспортов регионов СФО, дополненный запросами теоретических методик.

В-третьих, на сайте Росстата проведен поиск информации по составленному общему перечню показателей информации, полезной для инвесторов. Поиск проводился в разрезе статистической информации по России, по субъектам Российской Федерации, по муниципальным образованиям. Показатели полезной для инвесторов информации из общего перечня поделены на группы: есть/нет в данных региональной статистики, есть/нет в данных муниципальной статистики.

Таким образом, созданный общий перечень показателей полезной для инвесторов информации проанализирован и показатели разделены по группам информации: количественная и не количественная; информация оценки инвестиционного потенциала и оценки инвестиционного риска; информация, имеющаяся в инвестиционных паспортах и отсутствующая в инвестиционных паспортах; информация, имеющаяся в данных Росстата и отсутствующая в данных Росстата.

Синтез и систематизация показателей информации о территории, полезной для инвесторов, проведены с применением концепции интегрированной отчетности.

Перечень показателей информации, полезной для инвесторов, систематизирован по капиталам территории: человеческий, социально-инфраструктурный, природный, производственный, финансовый. Выделение капиталов территории основывается на Международных основах интегрированной отчетности<sup>4</sup>.

Показатели из данного перечня распределены между названными капиталами территории по смыслу. Капиталам территории придаются следующие смыслы: человеческий капитал – это население, трудовые ресурсы; социально-инфраструктурный капитал – это ресурсы, обеспечиваемые социальным благополучием территории, ее культурой и бытом, а также инфраструктура транспорта, энергетики, связи, поддержки инвестиционных проектов; природный капитал – это природные богатства, климат, состояние окружающей среды; производственный капитал – это возможности промышленности и сельского хозяйства; финансовый капитал – это финансовые ресурсы территории, ее бюджет.

## Инвестиционные паспорта территорий

В соответствии с Рекомендациями по подготовке стратегий инвестиционного развития муниципальных образований, для инвесторов наиболее востребованными разделами инвестиционного паспорта являются: общие

<sup>4</sup> Международные основы интегрированной отчетности (разработаны Международным советом по интегрированной отчетности). 2021. URL: <https://www.integratedreporting.org/wp-content/uploads/2021/06/International-IntegratedReporting-Framework-January-2021-Russian.p> (дата обращения: 26.02.2024).

сведения о территории; параметры социально-экономического развития; прогнозные характеристики развития; инвестиционная инфраструктура: транспорт, телекоммуникации, финансовый сектор, рынок недвижимости, производственная, инженерная, научно-образовательная, социальная, гостиничная инфраструктура; нормативно-правовые акты, регламентирующие инвестиционный процесс; процедуры организации бизнеса; предложения по инвестиционным проектам и инвестиционным площадкам; контактная информация.

Анализируя методики оценки инвестиционной привлекательности региона, исследователи отмечают, что обычно используется следующая информация о регионе:

- географическое положение региона, климатические условия, наличие природно-сырьевых ресурсов, состояние объектов транспортной инфраструктуры, обеспеченность трудовыми ресурсами определенной квалификации и уровня образования, производственный, финансовый и инновационный потенциал, характеристика институциональной среды и инфраструктуры региона, инвестиционные риски: экономический, социальный, финансовый, управленческий, экологический, криминальный и политический риски (Траченко, 2019);
- географическое положение и транспортная доступность, наличие природных ресурсов, уровень развития производственной и социальной инфраструктуры, наличие квалифицированных кадров, образовательной базы, уровень и качество жизни населения (Татаркин, 2017);
- наличие особых экономических зон, промышленных парков, налоговых льгот для инвесторов, необходимой инфраструктуры (Жукова, 2017);
- социальные, экономические, институциональные показатели территорий, а также инженерно-геологические, экологические и инфраструктурные показатели, а для ряда областей хозяйствования – историко-рекреационные и инновационные параметры развития территории (Матвейко, 2012).

Для оценки потребительского потенциала можно использовать статистические показатели: среднедушевые денежные доходы, потребительские расходы в среднем на душу населения, число собственных легковых автомобилей на 1000 человек населения, общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя (Литвинова, 2013).

Зарубежные методики опираются на информацию о транспортной доступности, качестве и количестве трудовых ресурсов и стоимости рабочей силы, емкости рынка, уровне развития экономической, социальной инфраструктуры, уровне экономического развития в целом, уделяется внимание факторам экологии и защиты окружающей среды, общественной безопасности, инвестиционной политики региона (Матраева, 2013).

Для инвесторов общие макроэкономические показатели регионов имеют более низкую информационную полезность по сравнению с факторами о развитии предпринимательства (Apostoropoulos, 2016). По вопросу «В каком регионе открыть бизнес» эксперты советуют проанализиро-

вать следующую информацию<sup>5</sup>: ключевые экономические характеристики региона – уровень доходов населения и его платежеспособность, емкость регионального рынка, удаленность и логистические затраты, уровень конкуренции на региональном рынке, спроса в регионе, лояльности потребителей. Анализ ситуации в регионе проводится по таким параметрам<sup>6</sup>: конкурентная среда, уровень и динамика платежеспособности населения, социально-психологический фактор, потребительские стереотипы жителей, учет развитости и разнообразия социальной стратификации, плотности и качества жизни населения, административный ресурс и его влияние, инфраструктура региона (энергетическая, транспортная, инженерные сети и коммуникации), наличие квалифицированной рабочей силы.

На основе перечисленных источников можно сделать вывод о показателях, на необходимость которых указывают все названные ранее авторы: транспортная инфраструктура, энергетическая инфраструктура, трудовые ресурсы, уровень жизни населения, инфраструктура государственной поддержки инвестиций и предпринимательства.

Указанные характеристики территории применимы при оценке инвестиционного потенциала территории. Но кроме инвестиционного потенциала второй составляющей оценки инвестиционной привлекательности является инвестиционный риск. Наиболее полный перечень показателей, применимых для оценки инвестиционных рисков, приведен у В. В. Литвиновой: индекс потребительских цен, уровень безработицы, степень износа основных фондов, дефицит регионального бюджета, задолженность по налогам, сборам и иным обязательным платежам, удельный вес численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта, соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения, демографическая нагрузка на население трудоспособного возраста, количество времени, не отработанного работниками, участвовавшими в забастовках, число зарегистрированных преступлений на 100 000 человек населения, выбросы в атмосферу загрязняющих веществ, сброс загрязненных сточных вод (Литвинова, 2013).

Некоторые авторы считают также полезными такие показатели, как: коэффициент смертности, доля убыточных предприятий, задолженность по заработной плате, уровень преступности в экономической сфере (Олейник, 2019), объем просроченной кредиторской задолженности у предприятий, объем кредиторской задолженности у предприятий, младенческая смертность (Джиоев, 2020), средняя стоимость 1 м<sup>2</sup> жилья (Владиминова, 2006).

<sup>5</sup> Выход «в сеть». Как не ошибиться с регионом для открытия филиала или представительства // Openbusiness.ru. Энциклопедия российского бизнеса с 2005 года. URL: <https://www.openbusiness.ru/biz/business/vykhod-v-set-kak-ne-oshibitsya-s-regionom-dlya-otkrytiya-filiala-ili-predstavitelstva/> (дата обращения: 26.02.2024).

<sup>6</sup> Как строить бизнес в регионах: формула успеха // Коммерческий директор. 25 апреля 2018 г. URL: <https://www.kom-dir.ru/article/2233-biznes-v-regionah?ysclid=ll3co5pvq0790284602> (дата обращения: 26.02.2024).

## Состав инвестиционных паспортов регионов Сибирского федерального округа

Регионы СФО размещают в сети Интернет информацию для инвесторов разными способами и в разном объеме. Инвестиционные порталы имеют все регионы СФО: Республика Алтай<sup>7</sup>, Алтайский край<sup>8</sup>, Иркутская область<sup>9</sup>, Кемеровская область<sup>10</sup>, Красноярский край<sup>11</sup>, Новосибирская область<sup>12</sup>, Омская область<sup>13</sup>, Томская область<sup>14</sup>, Республика Тыва<sup>15</sup>, Республика Хакасия<sup>16</sup>.

Инвестиционные паспорта имеют шесть регионов: Республика Алтай<sup>17</sup>, Иркутская область<sup>18</sup>, Кемеровская область<sup>19</sup>, Красноярский край<sup>20</sup>, Республика Тыва<sup>21</sup>, Республика Хакасия<sup>22</sup>. Однако инвестиционные паспорта не актуализируются ежегодно. Например, у Иркутской области в паспорте не указан год его издания, паспорт Кемеровской области представляет сведения за 2021 г., Красноярского края – за 2020 г., Республики Тыва – за 2019 г. Вероятно, таким образом проявляется тенденция ухода от предоставления информации в форме документа (инвестиционный паспорт) к представлению данных на инвестиционном портале.

Степень раскрытия информации у регионов различная, что можно продемонстрировать даже количеством листов в паспорте. Так, инвестиционный паспорт Красноярского края изложен на 70 стр., Республики Тыва – на 52 стр., Кемеровской области – на 47 стр., Иркутской области – на 24 стр., Республики Хакасия – на 13 стр.

Анализ содержания инвестиционных паспортов/порталов субъектов Российской Федерации, входящих в состав СФО, а также комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь»<sup>23</sup> представлен в Таблице 1.

<sup>7</sup> Инвестиционный портал Республики Алтай. URL: <https://altayinvest.ru/>

<sup>8</sup> Инвестиционный портал Алтайского края. URL: <https://invest.alregn.ru/>

<sup>9</sup> Инвестиционный портал Иркутской области. URL: <https://invest.irkobl.ru/?ysclid=lleukozzu9336156766>

<sup>10</sup> Инвестиционный портал Кузбасса. URL: <https://keminvest.ru/>

<sup>11</sup> Инвестиционный портал Красноярского края. URL: <http://krskinvest.ru/>

<sup>12</sup> Инвестиционный портал Новосибирской области. URL: <https://invest.nso.ru/ru>

<sup>13</sup> Инвестиционный портал Омской области. URL: <https://investomsk.ru/ru/article/general-information-about-the-omsk-region>

<sup>14</sup> Инвестиционный портал Томской области. URL: <http://www.investintomsk.ru/?ysclid=llevebxf748162475>

<sup>15</sup> Инвестиционный портал Республики Тыва. URL: <https://www.ituva.ru/?ysclid=llevqqb3gn898742316>

<sup>16</sup> Инвестиционный портал Республики Хакасия. URL: <https://invest.r-19.ru/>

<sup>17</sup> Инвестиционный портал Республики Алтай. Паспорт региона. URL: [https://altayinvest.ru/region\\_about/passport/](https://altayinvest.ru/region_about/passport/)

<sup>18</sup> Инвестиционный паспорт Иркутской области. URL: [https://www.investinregions.ru/upload/regions/25/Irkutskaya\\_obl-Invest\\_strategy\\_rus.pdf](https://www.investinregions.ru/upload/regions/25/Irkutskaya_obl-Invest_strategy_rus.pdf)

<sup>19</sup> Инвестиционный портал Кузбасса. Паспорт Кемеровской области. URL: <https://keminvest.ru/ru/pages/5c26d4d3be33192bb600069f?ysclid=lleuruyf2245782067>

<sup>20</sup> Инвестиционный паспорт Красноярского края. URL: [http://econ.krskstate.ru/dat/bin/art/55907\\_investicionnij\\_pasport\\_krasnoyrskogo\\_kray\\_2020\\_rusko\\_anglijskij\\_.pdf](http://econ.krskstate.ru/dat/bin/art/55907_investicionnij_pasport_krasnoyrskogo_kray_2020_rusko_anglijskij_.pdf)

<sup>21</sup> Инвестиционный паспорт Республики Тыва. URL: [http://mert.tuva.ru/upload/files/invest\\_pasport\\_2019.pdf](http://mert.tuva.ru/upload/files/invest_pasport_2019.pdf)

<sup>22</sup> Инвестиционный паспорт Республики Хакасия. URL: [https://invest19.ru/ru/o-regione/ekonomika-i-reytingi/invest\\_pasport\\_rh\\_2023.pdf](https://invest19.ru/ru/o-regione/ekonomika-i-reytingi/invest_pasport_rh_2023.pdf)

<sup>23</sup> «Енисейская Сибирь». Инвестиционный паспорт. URL: [https://ensib.ru/wp-content/uploads/2023/02/Invest-pasport-ANO\\_RU\\_fevral-2023\\_22.02.2023.pdf?ysclid=lla8n5iuc5711772868](https://ensib.ru/wp-content/uploads/2023/02/Invest-pasport-ANO_RU_fevral-2023_22.02.2023.pdf?ysclid=lla8n5iuc5711772868)

Таблица 1

**Разделы информации в инвестиционных паспортах /  
на порталах регионов СФО и КИП Енисейская Сибирь**

| Раздел информации                                      | Республика Алтай | Алтайский край | Иркутская область | Кемеровская область | Красноярский край | Новосибирская область | Омская область | Томская область | Республика Тыва | Республика Хакасия | Енисейская Сибирь |
|--|------------------|----------------|-------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|----------------|-----------------|-----------------|--------------------|-------------------|
| Географические характеристики и климат                 | +                | +              | +                 | +                   | +                 |                       | +              |                 | +               |                    | +                 |
| Природные ресурсы                                      |                  |                | +                 | +                   | +                 |                       |                | +               | +               |                    | +                 |
| Административное деление                               |                  |                |                   | +                   | +                 | +                     |                |                 | +               | +                  |                   |
| Население  | +                |                |                   | +                   | +                 | +                     | +              |                 | +               | +                  |                   |
| Энергетическая инфраструктура                          | +                |                | +                 |                     | +                 |                       |                |                 |                 |                    | +                 |
| Транспортная инфраструктура                            | +                | +              | +                 | +                   | +                 | +                     | +              | +               | +               | +                  | +                 |
| Макроэкономические показатели                          | +                | +              |                   | +                   | +                 |                       |                |                 | +               | +                  | +                 |
| Промышленность   | +                |                |                   | +                   |                   |                       | +              |                 | +               |                    |                   |
| Сельское хозяйство                                     | +                |                |                   | +                   |                   |                       | +              |                 | +               |                    |                   |
| Туристско-рекреационный потенциал                      | +                |                | +                 | +                   | +                 |                       | +              |                 | +               |                    |                   |
| Образовательный, кадровый, научный потенциал           | +                |                | +                 |                     | +                 | +                     |                |                 |                 |                    | +                 |
| Инфраструктура господдержки и меры поддержки           | +                | +              | +                 | +                   | +                 | +                     | +              | +               | +               | +                  | +                 |
| Налоговая система территории, меры налоговой поддержки |                  |                | +                 |                     | +                 | +                     | +              | +               | +               | +                  | +                 |
| Действующие инвестиционные проекты                     | +                | +              | +                 | +                   | +                 | +                     | +              | +               | +               | +                  | +                 |
| Инвестиционные предложения                             |                  | +              | +                 | +                   | +                 | +                     | +              | +               | +               | +                  | +                 |
| Культурный, спортивный потенциал                       |                  |                |                   |                     | +                 | +                     |                |                 |                 |                    |                   |
| Внешнеэкономическая деятельность                       | +                | +              |                   | +                   | +                 | +                     |                |                 | +               |                    |                   |

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

Проект «Енисейская Сибирь» объединяет три региона, расположенных по берегам реки Енисей: Красноярский край, Республика Тыва и Республика Хакасия. Знаком «+» отмечено наличие соответствующей информации в инвестиционном паспорте / на портале территории. Разделы информации в первой графе Таблицы 1 сгруппированы автором по названиям и содержанию разделов инвестиционных паспортов регионов.

Информация о транспортной инфраструктуре, инфраструктуре государственной поддержки и мерах поддержки, действующих инвестиционных проектах и инвестиционных предложениях представлена во всех регионах СФО.

Большинство регионов информируют о налоговой системе, налоговых преференциях для инвестиционных проектов, подробно характеризуют географические и климатические особенности региона, приводят некоторые макроэкономические показатели и данные о населении.

Аспектам развития культуры и спорта уделяется внимание в паспортах только двух регионов. Необходимо отметить, что во всех регионах СФО, кроме республик Алтай и Хакасия, имеются инвестиционные паспорта муниципальных образований. В инвестиционных паспортах муниципальных образований социальной сфере уделено больше внимания, чем в информации на уровне субъекта Российской Федерации. Такое положение вполне согласуется и с данными муниципальной статистики, которая направлена в основном на сбор информации по социальному направлению жизни населенных пунктов.

Паспорта содержат информацию как имеющую, так и не имеющую количественное измерение. Необходимо отметить, что преимущественно паспорта содержат информацию, не имеющую количественного измерения, носящую описательный характер. Указанная особенность инвестиционных паспортов, по мнению автора настоящей статьи, закономерна и способствует раскрытию специфики региона. Полезными здесь являются и фотоматериалы, часто встречающиеся в инвестиционных паспортах.

Сопоставляя информацию в действующих инвестиционных паспортах регионов СФО с запросами ученых и практиков, считаем полезным дополнить инвестиционные паспорта следующими показателями. По разделу «Природные ресурсы»: площадь земель по категориям земель. По разделу «Население»: структура населения по возрастам, по уровню образования, по профессиям. По разделу «Туристско-рекреационный потенциал»: виды внутреннего и межмуниципального общественного транспорта. А также добавить новые разделы – «Бюджет территории», где показываются доходы и расходы бюджета территории; «Экология», где показываются принимаемые в регионе меры решения экологических проблем.

## Информация для инвесторов в интегрированной отчетности территории

Источниками информации о территории служат множество видов отчетности о территории: доклады глав местных администраций и админи-

страций субъектов Российской Федерации, отчеты министерств и ведомств, отчетность об исполнении бюджета, отчетность о выполнении государственных программ, социально-экономические паспорта и, наконец, инвестиционные паспорта.

При этом каждый вид отчетности выполняет свою узкую роль и не применяется комплексно. Так, инвестиционные паспорта направлены на формирование у инвесторов представления о регионе и не используются региональными органами власти для выработки инвестиционной политики (Татаркин, 2017).

Как правило, большинство показателей указанных отчетов отражается и в статистической отчетности. Для составления своих отчетов регион запрашивает часть информации в органах статистики, и, наоборот, в органы статистики поступает информация от региона. Информация ходит по кругу, и не по одному, что отрицательно сказывается на ее качестве.

Большинство количественных показателей инвестиционных паспортов можно найти в базе данных региональной статистики Росстата<sup>24</sup>. Тем не менее в региональной статистике нет показателей по разделам: природные ресурсы, энергетическая инфраструктура, внешнеэкономическая деятельность, действующие инвестиционные проекты и предложения. В целом по стране такая информация собирается; соответственно, есть возможность добавить региональную разрезность указанной информации в статистические данные.

Муниципальная статистика не в полной мере отвечает запросам инвесторов. Показатели муниципальной статистики в основном направлены на сбор данных в области социального развития территории, обеспеченности социально-бытовой инфраструктурой, учреждениями здравоохранения, образования, культуры и спорта. При этом далеко не у всех территорий меньших, чем субъект федерации, есть инвестиционные паспорта.

Инвестиционный паспорт территорий является инструментом маркетинга, поэтому содержит информацию, только положительно характеризующую регион. Для оценки инвестиционного риска информации инвестиционных паспортов недостаточно.

Указанные пробелы в информировании о территории обосновывают необходимость единого информационного ресурса, используя который разные категории пользователей, будь то инвестор, житель региона, представитель органа государственного или муниципального управления, могут получить искомый для себя набор данных.

Реализация предлагаемого единого информационного ресурса, по мнению автора статьи, будет эффективной в системе государственной статистики. Традиционно вопросами учета и обобщения региональной, территориальной информации занимается статистика, большинство исследований региональных вопросов основывается на данных официальной государственной статистики.

<sup>24</sup> Федеральная служба государственной статистики. Региональная статистика. URL: [https://rosstat.gov.ru/regional\\_statistics](https://rosstat.gov.ru/regional_statistics)

У органов статистики имеется проработанный теоретический, практический, нормативный, административный, технический аппарат сбора и обобщения информации. Методы и инструменты работы с информацией изучаются в статистической науке. Росстат можно считать незаинтересованным в положении территории независимым органом, что решает проблему объективности информации.

В основе значительного объема данных статистического наблюдения лежит информация, полученная благодаря бухгалтерскому учету. Данные бухгалтерского учета формируют на сегодня государственный информационный ресурс.

Развитие бухгалтерского учета и отчетности движется в сторону обогащения финансовой информации отчетности нефинансовыми характеристиками, существенно влияющими на стоимость компании. В свою очередь, и развитие методологии статистической науки происходит во многом с учетом потребностей заинтересованных пользователей. Разложение статистических данных на капиталы (ресурсы), представление в отчетности перспектив, ожидаемых возможностей и проблем должно найти свое место в формировании информации о территориях.

Набор статистических показателей и их разрезность должны быть пересмотрены. Для этого необходимо определиться с перечнем показателей единой интегрированной отчетности территории.

Инструментом решения проблемы информационного обеспечения в управлении и развитии территорий и экономических регионов может стать интегрированная отчетность территории: «под интегрированной отчетностью территории понимаем отображение того, как ресурсы, стратегия, управление территории с учетом внешней среды создают благосостояние территории в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе» (Еремеева, 2023 (а), с. 9).

Концепция интегрированной отчетности во многом ориентирована на внешних пользователей отчетности, поэтому имеет смысл придерживаться этой концепции при формировании информации о территории для инвесторов.

В интересах инвесторов в интегрированную отчетность территории предлагается включать информацию, представленную в Таблице 2. Исходя из концепции интегрированной отчетности, всю информацию об объекте отчетности можно разделить по капиталам: финансовый, производственный, интеллектуальный, человеческий, социально-репутационный, природный.

В Таблице 2 представлены как показатели потенциала территории по каждому виду капитала, так и риски.

В инвестиционных паспортах большую долю занимают неколичественные показатели. Подход к синергии финансовой и нефинансовой, количественной и неколичественной информации свойственен интегрированной отчетности и является одним из ее ключевых принципов. В Таблице 2 показаны количественные и неколичественные показатели, характеризующие территорию.

Таблица 2

**Информация о капиталах для инвесторов  
в интегрированной отчетности территории**

| Раздел информации для инвестора        | Показатели оценки инвестиционного потенциала  |   | Показатели оценки инвестиционного риска   |  |
|--|---|---|---|--|
|  | количественные  | неколичественные  | количественные  | неколичественные   |
| <i><b>Природный капитал</b></i>        |   |   |   |  |
| Географические характеристики и климат | Площадь территории.<br>Протяженность с севера на юг, с запада на восток.<br>Средняя температура воздуха летом, зимой    | Географическое положение.<br>Граничащие регионы.<br>Основные природно-климатические зоны.<br>Ландшафт территории.<br>Природные особенности территории | Объемы загрязнения окружающей среды.<br>Количество нарушений законодательства в области охраны окружающей среды                                 | Источники негативного воздействия на окружающую среду  |
| Природные ресурсы                      | Объемы запасов полезных ископаемых.<br>Запасы лесных ресурсов.<br>Площадь земель по категориям земель                   | Виды полезных ископаемых.<br>Лесные природные зоны, виды использования лесов.<br>Наименование основных водных и биологических ресурсов                |   |  |
| Экология                               | Количество особо охраняемых природных территорий и объектов   | Предпринимаемые в регионе меры для решения экологических проблем  |   |  |
| <i><b>Человеческий капитал</b></i>     |   |   |   |  |
| Административное деление               | Количество муниципальных образований: городских округов; муниципальных районов; городских поселений; сельских поселений | Наименование административного центра региона.<br>Наименование крупных населенных пунктов   | Уровень безработицы.<br>Численность населения с доходом ниже прожиточного минимума.<br>Число преступлений.<br>Задолженность по заработной плате | Характеристика управленческого потенциала.<br>Преобладающие и редкие, дефицитные профессии и компетенции |

| Раздел информации для инвестора               | Показатели оценки инвестиционного потенциала  |   | Показатели оценки инвестиционного риска                           |   |
|---|---|---|---|---|
|   | количественные  | неколичественные  | количественные  | неколичественные  |
| <b>Человеческий капитал</b>                   |   |   |   |   |
| Население                                     | Численность населения.<br>Плотность населения.<br>Численность трудоспособного населения.<br>Среднемесячная начисленная заработная плата   | Структура населения по возрастам.<br>Структура населения по уровню образования.<br>Структура населения по профессиям.<br>Структура национальной принадлежности                            | Коэффициент смертности.<br>Количество прибывших и убывших жителей |   |
| Образовательный, кадровый и научный потенциал | Количество вузов, научно-исследовательских организаций, учебных заведений среднего профессионального образования  | Наименование действующих высокотехнологичных производств.<br>Специализация основных научно-исследовательских организаций.<br>Наименование вузов и направления из образовательных программ |   |   |
| <b>Производственный капитал</b>               |   |   |   |   |
| Промышленность                                | Валовый региональный продукт.<br>Структура валового регионального продукта по отраслям.<br>Индекс промышленного производства.<br>Структура промышленного производства.<br>Объемы производства лидирующих отраслей | Наименование основных компаний и их виды деятельности   | Степень износа основных фондов.<br>Доля убыточных предприятий     | Моральный износ производственных объектов и объектов инфраструктуры |
| Сельское хозяйство                            | Индекс производства продукции сельского хозяйства.<br>Объемы продукции сельского хозяйства.<br>Площадь земель сельскохозяйственного назначения  | Приоритетные направления сельского хозяйства.<br>Особые отрасли животноводства, растениеводства   |   |   |

| Раздел информации для инвестора           | Показатели оценки инвестиционного потенциала  |  | Показатели оценки инвестиционного риска  |   |
|---|---|--|--|---|
|   | количественные  | неколичественные   | количественные   | неколичественные  |
| <b>Производственный капитал</b>           |   |  |  |   |
| Внешнеэкономическая деятельность          | Количество участников внешнеэкономической деятельности.<br>Товарооборот с зарубежными странами.<br>Товарная структура экспорта.<br>Товарная структура импорта   | Основные страны-партнеры.<br>Иностраные компании, осуществляющие деятельность на территории                                  |  |   |
| Туристско-рекреационный потенциал         | Количество туристов в год.<br>Количество гостиниц, санаториев.<br>Количество объектов культурного наследия  | Наименование основных туристических объектов и их описание.<br>Виды внутреннего и межмуниципального общественного транспорта |  |   |
| <b>Социально-инфраструктурный капитал</b> |   |  |  |   |
| Энергетическая инфраструктура             | Объемы производства топливно-энергетического комплекса.<br>Стоимость энергоресурсов   | Наименования основных крупных энергетических объектов  | Удаленность от административных центров.<br>Площадь благоустроенного и неблагоустроенного жилья на душу населения.           | Качество дорог.<br>Характер отношений между жителями.<br>Готовность к сотрудничеству.                                       |
| Транспортная инфраструктура               | Протяженность автомобильных дорог.<br>Протяженность железных дорог.<br>Протяженность водных путей.<br>Расстояние до Москвы и соседних крупных административных центров субъектов Российской Федерации | Виды доступного межрегионального транспорта.<br>Виды транспорта, соединяющего соседние регионы, регион – с Москвой           | Количество личного автотранспорта на душу населения.<br>Средняя стоимость 1 м <sup>2</sup> жилья.<br>Цена кредитных ресурсов | Главенствующие ценности и модели поведения.<br>Административные и бюрократические барьеры участия в инвестиционных проектах |
| Культурный, спортивный потенциал          | Количество мероприятий и их участников.   | Регулярные значимые культурные события.  |  |   |

| Раздел информации для инвестора                           | Показатели оценки инвестиционного потенциала  |  | Показатели оценки инвестиционного риска   |  |
|---|---|--|---|--|
|   | количественные  | неколичественные   | количественные  | неколичественные   |
| <b>Социально-инфраструктурный капитал</b>                 |   |  |   |  |
| Культурный, спортивный потенциал                          | Количество участников мероприятий, приехавших с других территорий.<br>Количество спортивных, культурных объектов  | Наименование учреждений культуры.<br>Наименование значимых коллективов в области культуры и искусства.<br>Наименование значимых объектов культурного наследия.<br>Описание крупных спортивных объектов.<br>Значимые спортивные события |   |  |
| Инфраструктура государственной поддержки и меры поддержки | Размер инвестиций в основной капитал.<br>Стоимость действующих инвестиционных проектов.<br>Стоимость проектов инвестиционного предложения.<br>Срок окупаемости проектов инвестиционного предложения | Организации, оказывающие поддержку, их функции, контактные данные.<br>Наименование, цель, описание действующих инвестиционных проектов.<br>Наименование проектов инвестиционного предложения, их расположение, цель и краткое описание |   |  |
| <b>Финансовый капитал</b>                                 |   |  |   |  |
| Налоговая система территории и меры налоговой поддержки   | Действующие ставки налогов  | Налоговые льготы для инвесторов  | Задолженность организаций по налогам, сборам.<br>Размеры просроченной кредиторской задолженности организаций. | Участие и результаты участия территории в государственных программах, национальных и федеральных проектах. |
| Бюджет территории   | Доходы бюджета.<br>Расходы бюджета  | Источники доходов.<br>Направления расходов   | Доля убыточных организаций.<br>Дефицит бюджета.<br>Индекс потребительских цен                                 | Участие коммерческих организаций в социально-экономическом развитии территории                             |

## Заключение

На современном этапе инвестиционный паспорт является важным источником информации о регионе для бизнеса: он составляется в соответствии со стратегиями и планами развития региона и предназначен для того, чтобы показывать преимущества региона, позволяющие определить его точки роста, возможности. Однако показателей инвестиционного паспорта не хватает для полной качественной оценки инвестиционной привлекательности территории.

Проанализированные в статье паспорта регионов СФО недостаточно информативны для характеристики трудовых ресурсов, энергетической инфраструктуры, экологии, финансового капитала регионов. Разный формат паспортов делает затруднительным сравнение регионов. Субъекты федерации и муниципалитеты составляют инвестиционные паспорта по большей части в целях рекламы территории. Поэтому данные паспорта не дают объемной картины.

Другие же источники информации о территории содержат гораздо меньше показателей, полезных для инвесторов. Исследование проявило ограниченные возможности использования данных официальной статистики инвесторами. Официальные статистические данные содержат лишь часть информации, позволяющей оценить инвестиционную привлекательность территории и только на уровне субъекта Российской Федерации.

В представленной работе определен состав показателей информации о территории, которые необходимы бизнес-сообществу для принятия управленческих решений относительно деятельности на территории. Эти показатели могут быть включены в систему интегрированной отчетности территории как комплексного источника информации для разных категорий пользователей.

Представляется возможным и целесообразным ведение органами государственной статистики единого информационного ресурса, формирующего интегрированную отчетность территории на муниципальном, региональном и федеральном уровне, а также на уровне экономических, а не только административных районов.

Представление пользователям информации о рисках и возможностях является обязательным требованием к интегрированной отчетности. Полезность интегрированной отчетности именно для инвесторов подтверждается и тем, что ключевыми принципами интегрированной отчетности являются стратегическая направленность и ориентация на будущее, т.е. информация отчетности должна обеспечить понимание пользователем стратегии территории в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Достоверная разносторонняя информация о территории в составе интегрированной отчетности позволит сформировать надежные, долговременные отношения с инвесторами.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Агафонова Е.Ю. Использование кадастровых информационных систем в формировании комплексной инвестиционной программы развития муниципального образования // Матрица научного познания. 2021. № 3–1. С. 36–42. EDN: KWTTIW.
2. Владимирова Т.А. Оценка инвестиционного риска // Сибирская финансовая школа. 2006. Т. 60, № 3. С. 59–62. EDN: JUBNND.
3. Джигоев В.А. Регламентация проведения оценки инвестиционной привлекательности регионов РФ // Финансы и управление. 2020. № 3. С. 29–38. DOI: 10.25136/2409-7802.2020.3.29881. EDN: BMKFLO.
4. Еремеева О.С.(а) Интегрированная отчетность как информационная модель территории // Информационное общество. 2023. № 3. С. 8–14. DOI: 10.52605/16059921\_2023\_03\_08. EDN: CCARKR.
5. Еремеева О.С.(б) Паспорт муниципального образования в информировании о территории (на примере Республики Хакасия) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 126–145. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-126-145. EDN: QQBTRH.
6. Литвинова В.В. Инвестиционная привлекательность и инвестиционный климат региона: монография. М.: Финансовый университет, 2013. EDN: RNTDBV.
7. Матвейко Р.Б. Геоинформационные инструменты инвестиционного развития территории // Terra Economicus. 2012. Т. 10, № 4–2. С. 144–149. EDN: PVQSKJ.
8. Матраева Л.В. Принципы построения комплексной статистической модели оценки инвестиционной привлекательности регионов РФ с учетом интересов иностранных инвесторов // Экономика и управление. 2013. Т. 96, № 10. С. 42–47. EDN: RSUVRB.
9. Олейник Е.Б. Оценка инвестиционного риска в Приморском крае // Экономические науки. 2019. № 176. С. 65–69. DOI: 10.14451/1.176.65. EDN: JCDJHI.
10. Печенкина А.В. Влияние эффективности коммуникации между регионом и бизнесом как потенциальным инвестором на оценку привлекательности региона для бизнеса // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2008. № 3. С. 63–65. EDN: ISVYSF.
11. Татаркин Д.А. Разработка инвестиционного паспорта региона на основе мультипликаторов матрицы финансовых потоков // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2017. Т. 16, № 6. С. 909–927. DOI: 10.15826/vestnik.2017.16.6.043. EDN: ZXJBUB.
12. Траченко М.Б. Оценка инвестиционной привлекательности регионов: какая методика отвечает интересам инвестора? // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 76. С. 92–108. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10005. EDN: BZCZSN.
13. Тычинская И.А. Разработка инвестиционного паспорта региона как эффективного маркетингового инструмента привлечения инвестиции // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. Т. 33, № 3. С. 266–276. EDN: SXYIZB.

14. Хабибрахманова Р.Р. Информационные ресурсы как фактор инвестиционной привлекательности региона // Региональные проблемы преобразования экономики. 2020. Т. 117, № 7. С. 73–82. DOI: 10.26726/1812-7096-2020-07-73-82. EDN: QNEWQP.
15. Хамавова А.А. Обоснование внедрения механизма паспортизации территории муниципальных образований // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2015. № 25. С. 91–95. EDN: TIMCDF.
16. Apostolopoulos N., Liargovas P. Regional parameters and solar energy enterprises: Purposive sampling and group AHP approach // International Journal of Energy Sector Management. 2016. Vol. 10, no. 1. P. 19–37. URL: <https://doi.org/10.1108/IJESM-11-2014-000>
17. Aziz S., Jahan S. Determinants of international development investments in renewable energy in developing countries // Energy for Sustainable Development. 2023. Vol. 74. P. 215–230. URL: <https://doi.org/10.1016/j.esd.2023.04.008>
18. Bono P., David Q., Desbordes R., Py L. Metro infrastructure and metropolitan attractiveness // Regional Science and Urban Economics. 2022. Vol. 93. Art. no. 103757. URL: <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103757>
19. Dyer T. The demand for public information by local and nonlocal investors: Evidence from investor-level data // Journal of Accounting and Economics. 2021. Vol. 72, issue 1. Art. no. 101417. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2021.101417>
20. Godlewska-Majkowska H., Komor A. Energy as a Factor of Investment Attractiveness of Regions for Agricultural Enterprises // Energies. 2021. Vol. 14, no. 9. Art. no. 2731. URL: <https://doi.org/10.3390/en14092731>
21. Kireeva V., Galiakhmetov L. The Assessment of the Intellectual Capital as a Factor of Investment Attractiveness of the Region // Procedia Economics and Finance. 2015. Vol. 27. P. 240–247. URL: [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00997-1](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00997-1)
22. Pokharel R., Bertolini L., te Brömmelstroet M. How does transportation facilitate regional economic development? A heuristic mapping of the literature // Transportation Research Interdisciplinary Perspective. 2023. Vol. 19. Art. no. 100817. URL: <https://doi.org/10.1016/j.trip.2023.100817>
23. Rahmani A., Mashayekh J., Aboojafari R., Bonyadi N. Determinants of households' intention for investment in renewable energy projects // Renewable Energy. 2023. Vol. 205. P. 823–837. URL: <https://doi.org/10.1016/j.renene.2023.01.096>
24. Sirr G., Power B., Ryan G., Eakins J., O'Connor E., le Maitre J. An analysis of the factors affecting Irish citizens' willingness to invest in wind energy projects // Energy Policy. 2023. Vol. 173. Art. no. 113364. URL: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113364>
25. Snieska V., Zykiene I. City Attractiveness for Investment: Characteristics and Underlying Factors // Procedia Social and Behavioral Sciences. 2015. Vol. 213. P. 48–54. URL: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.11.402>
26. Tan W., Tan Y. An exploratory investigation of the investment information search behavior // Telematics and Informatics. 2012. Vol. 29. P. 187–203. URL: <https://doi.org/10.1016/j.tele.2011.09.002>

## REFERENCES

1. Agafonova, E.Yu. (2021) 'Use of cadastral information systems in the formation of a comprehensive investment program of municipal development', *Matrix of scientific knowledge*, pp. 36–42. (In Russian).
2. Apostolopoulos, N. and Liargovas, P. (2016) 'Regional parameters and solar energy enterprises: Purposive sampling and group AHP approach', *International Journal of Energy Sector Management*, 10 (1), pp. 19–37. DOI: 10.1108/IJESM-11-2014-000
3. Aziz, S. and Jahan, S. (2023) 'Determinants of international development investments in renewable energy in developing countries', *Energy for Sustainable Development*, 74, pp. 215–230. DOI: 10.1016/j.esd.2023.04.008
4. Bono, P., David, Q., Desbordes, R. and Py, L. (2022) 'Metro infrastructure and metropolitan attractiveness', *Regional Science and Urban Economics*, 93. DOI: 10.1016/j.regsciurbeco.2021.103757
5. Dyer, T. (2021) 'The demand for public information by local and nonlocal investors: Evidence from investor-level data', *Journal of Accounting and Economics*, 72 (1). DOI: 10.1016/j.jacceco.2021.101417 (accessed 05 October 2023).
6. Dzhioev, V.A. (2020) 'Regulation of assessment of investment attractiveness of Russian regions', *Finance and management*, 3, pp. 29–38. (In Russian).
7. Eremeeva, O.S. (2023a) 'Integrated reporting as an information model of the territory', *Information society*, 3, pp. 8–14. (In Russian).
8. Eremeeva, O.S. (2023b) 'Passport of the municipality in informing about the territory (Case study: the Republic of Khakassia)', *Public Administration Issues*, 2, pp. 126–145. (In Russian).
9. Godlewska-Majkowska, H. and Komor, A. (2021) 'Energy as a factor of investment attractiveness of regions for agricultural enterprises', *Energies*, 14(9), p. 2731. DOI: 10.3390/en14092731
10. Khabibrakhmanova, R.R. (2020) 'Information resources as a factor of investment attractiveness of the region', *Regional problems of economic transformation*, 7(117), pp. 73–82. (In Russian).
11. Khamavova, A.A. (2015) 'Rationale for the introduction of the mechanism of passportization of the territory of municipalities', *Strategy for sustainable development of Russian regions*, 25, pp. 91–95. (In Russian).
12. Kireeva, V. and Galiakhmetov, L. (2015) 'The assessment of the intellectual capital as a factor of investment attractiveness of the region', *Procedia Economics and Finance*, 27, pp. 240–247. DOI: 10.1016/S2212-5671(15)00997-1
13. Litvinova, V.V. (2013) *Investment attractiveness and investment climate of the region. Monograph*. Moscow: Financial University. (In Russian).
14. Matraeva, L.V. (2013) 'Principles of building a comprehensive statistical model for assessing the investment attractiveness of Russian regions, taking into account the interests of foreign investors', *Economics and Management*, 10(96), pp. 42–47. (In Russian).

15. Matveyko, R.B. (2012) 'Geoinformation tools for investment development of the territory', *Terra Economicus*, 10 (4-2), pp. 144–149.
16. Oleynik, E.B. (2019) 'Investment risk assessment in Primorskiy Kray', *Economic Sciences*, 176, pp. 65–69. (In Russian).
17. Pechenkina, A.V. (2008) 'Influence of communication efficiency between the region and business as a potential investor on the assessment of the region's attractiveness for business', *News of the Irkutsk State Economic Academy*, 3, pp. 63–65. (In Russian).
18. Pokharel, R., Bertolini, L. and te Brömmelstroet, M. (2023) 'How does transportation facilitate regional economic development? A heuristic mapping of the literature', *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 19. DOI: 10.1016/j.trip.2023.100817
19. Rahmani, A., Mashayekh, J., Aboojafari, R. and Bonyadi, N. (2023) 'Determinants of households' intention for investment in renewable energy projects', *Renewable Energy*, 205, pp. 823–837. DOI: 10.1016/j.renene.2023.01.096
20. Sirr, G., Power, B., Ryan, G., Eakins, J., O'Connor, E. and le Maitre, J. (2023) 'An analysis of the factors affecting Irish citizens' willingness to invest in wind energy projects', *Energy Policy*, 173. DOI: 10.1016/j.enpol.2022.113364
21. Snieska, V. and Zykiene, I. (2015) 'City attractiveness for investment: Characteristics and underlying factors', *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 213, pp. 48–54. DOI: 10.1016/j.sbspro.2015.11.402
22. Tan, W. and Tan, Y. (2012) 'An exploratory investigation of the investment information search behavior', *Telematics and Informatics*, 29, pp. 187–203. DOI: 10.1016/j.tele.2011.09.002
23. Tatarkin, D.A. (2017) 'Development of investment passport of the region on the basis of multipliers of the matrix of financial flows', *Bulletin of the Ural Federal University. Series: Economics and Management*, 16 (6), pp. 909–927. (In Russian).
24. Trachenko, M.B. (2019) 'Assessing the investment attractiveness of regions: which methodology meets the interests of investors?', *Public administration. Electronic Bulletin*, 76, pp. 92–108.
25. Tychinskaya, I.A. (2014) 'Development of investment passport of the region as an effective marketing tool for attracting investments', *Central Russian Bulletin of Social Sciences*, 3(33), pp. 266–276. (In Russian).
26. Vladimirova, T.A. (2006) 'Investment risk assessment of the region', *Siberian Financial School*, 3(60), pp. 59–62. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 06.10.2023;  
одобрена после рецензирования 11.12.2023;  
принята к публикации 15.02.2024.



## **XXV ЯСИНСКАЯ (АПРЕЛЬСКАЯ) МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРОБЛЕМАМ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА**

*Уважаемые коллеги!*

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» открывает прием заявок с докладом на участие в **XXV Ясинской (Апрельской) международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества (XXV ЯМНК)**.

Основные мероприятия XXV ЯМНК состоятся в Москве с **23 по 26 апреля 2024 г.**

В рамках тематических направлений XXV ЯМНК будут представлены и обсуждены доклады о результатах новых научных исследований, отобранные на основе рассмотрения заявок. Наряду с этим конференция будет, по сложившейся традиции, включать обсуждения наиболее актуальных проблем экономической, социальной, внутренней и внешней политики в рамках круглых столов и ассоциированных мероприятий.

Срок приема заявок на участие в конференции с докладом – **23 января 2024 г.** Подать заявку на участие в качестве слушателя можно **до 19 апреля 2024 г.** Более подробная информация размещена по ссылке <https://conf.hse.ru/2024/application> в разделе «Участникам».

Мероприятия конференции пройдут на русском или английском языке, в отдельных случаях на двух языках с синхронным переводом.

В интересах привлечения участников из различных регионов России и мира, а также с учетом возможного сохранения некоторых ограничений эпидемиологического характера, XXV ЯМНК будет проведена в смешанном формате.

В рамках XXV ЯМНК, как и в предыдущие годы, состоится конкурс заявок на поддержку участия в конференции молодых исследователей из российских регионов.

**Заявки на участие с докладом будут приниматься по следующим тематическим направлениям:**

1. Востоковедение.
2. География и геоинформационные технологии.
3. Демография и рынки труда.
4. Инструментальные методы в экономических и социальных исследованиях.
5. Корпоративные финансы в условиях глобальных вызовов.
6. Макроэкономика и макроэкономическая политика.
7. Международные отношения.
8. Методология экономической науки.
9. Мировая экономика.
10. Наука и инновации.
11. Образование.
12. Политические процессы.
13. Право в цифровую эпоху.
14. Психология.
15. Развитие здравоохранения.
16. Региональное и городское развитие.
17. Менеджмент.
18. Социальная политика.
19. Социокультурные процессы.
20. Социология.
21. Теоретическая экономика.
22. Умный город.
23. Финансовые институты, рынки и платежные системы.
24. Фирмы и рынки.
25. Экономика данных.

***Как подать индивидуальную заявку на участие с докладом?***

Доклад на секционном заседании должен содержать **результаты оригинального научного исследования**, выполненного с использованием современной исследовательской методологии. Продолжительность доклада – 10-15 минут.

Заявка подается онлайн по ссылке <https://conference.hse.ru/> в системе конференции НИУ ВШЭ до **23 января 2024 г.**

К заявке необходимо приложить **развернутую аннотацию доклада**, соответствующую нижеперечисленным требованиям к оформлению:

- в аннотации должна быть дана четкая характеристика рассматриваемой проблемы и меры ее изученности, методологии исследования, его основных результатов, их обоснованности и новизны;
- формат Word или RTF;
- объем от 2 000 до 7 000 знаков;

- для русскоязычного доклада аннотация готовится на русском и английском языках, для англоязычного – аннотация только на английском языке.

Один автор может представить на конференции **один личный доклад** и не более двух докладов в соавторстве.

### **Как подать коллективную заявку?**

Группа авторов индивидуальных заявок, зарегистрированных в системе конференции НИУ ВШЭ на сайте <https://conference.hse.ru/>, **до 23 января 2024 г.** может сообщить в Программный комитет конференции о своем желании представить доклады в рамках одной сессии. Для этого необходимо подать коллективную заявку в личном кабинете системы конференции по ссылке <https://conference.hse.ru/>.

Коллективная заявка должна соответствовать следующим требованиям:

- не более 4 докладов в рамках одной сессии;
- не более 2 докладов, представленных от одной организации;
- все индивидуальные заявки должны быть зарегистрированы в системе конференции (по ссылке <https://conference.hse.ru/>).

*Примечание. Заявка на представление одного доклада с соавторами является индивидуальной, а не коллективной.*

После подачи заявок из Тематического направления конференции формируется одна или несколько секций. Каждая секция, в свою очередь, делится на сессии. Продолжительность одной сессии составляет 1,5 часа. Предложения по формированию сессий могут быть учтены Программным комитетом на этапе экспертизы заявок и формирования программы конференции.

### **Экспертиза заявок**

Отбор заявок проводится в три этапа:

1. исключение тех заявок, которые не соответствуют указанным выше требованиям к оформлению заявки;
2. проведение экспертной оценки аннотаций на предмет новизны и обоснованности результатов (при этом возможна передача заявки в другое тематическое направление по решению руководителей экспертной группы);
3. принятие решения Программным комитетом о включении докладов в программу конференции на основе полученных экспертных оценок.

### **Результаты экспертизы и подтверждение участия**

Решения о включении докладов в программу XXV ЯМНК или отказе от удовлетворения заявки будут сообщены заявителям по мере поступления результатов экспертизы, но **не позднее 27 марта 2024 г.**

Авторам докладов, отобранных для представления на конференции, предстоит **до 3 апреля 2024 г. включительно** подтвердить свое участие в личном кабинете системы конференции НИУ ВШЭ по ссылке <https://conference.hse.ru/> и затем **до 8 апреля 2024 г. включительно** разместить в личном кабинете слайды презентации доклада на английском языке, что является условиями включения докладов в финальную версию программы.

### ***Оплата регистрационного взноса***

Для слушателей конференции (участников без доклада) сумма регистрационного взноса составляет **3 000 рублей**. Подробнее об оплате регистрационного взноса читайте в разделе «Оплата участия» по ссылке <https://conf.hse.ru/2024/fees>.

**Все остальные участники** освобождаются от уплаты регистрационного взноса, в том числе:

- студенты/аспиранты всех вузов (при предъявлении студенческого билета);
- сотрудники НИУ ВШЭ (при предоставлении карточки сотрудника);
- участники, приглашенные Программным и Организационным комитетами конференции.

*Подробная информация об условиях оплаты регистрационного взноса представлена по ссылке: <https://conf.hse.ru/2024/fees/>.*

## **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 – 2023»  
Том 1. Газеты и журналы  
Подписной индекс – 81224**

Подписано в печать 15.03.2024. Формат 60x88<sup>1</sup>/<sub>8</sub>  
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9  
Тираж 250 экз.

НИУ ВШЭ  
101000 Москва, ул. Мясницкая, 20  
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 12631

Отпечатано в ООО «Фотоэксперт»,  
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42